



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RORAIMA
CÂMARA CÍVEL - PROJUDI

Praça do Centro Cívico, 269 - Palácio da Justiça, - Centro - Boa Vista/RR - CEP: 69.301-380

Proc. n.º 0821413-63.2018.8.23.0010

Recurso n.º 0821413-63.2018.8.23.0010

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0821413-63.2018.8.23.0010

APELANTES: RONALDO MARCILIO SANTOS E ALINE KARLA LIRA DE OLIVEIRA

APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA

RELATOR: JUIZ CONVOCADO RODRIGO BEZERRA DELGADO

RELATÓRIO

Trata-se de apelação cível interposta em face da sentença proferida pelo Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública que julgou procedente os pedidos formulados na ação civil pública por ato de improbidade administrativa (EP 86, dos autos originários).

A parte apelante, em suas razões recursais (EP 95, autos do primeiro grau), em síntese alega que: o juiz *a quo* inobservou as provas assentadas nos autos prolatando sentença *extra petita*; e, não que realizaram ato improbo. Prequestionam a matéria para efeito de eventual interposição de recurso especial ou extraordinário.

Requer o provimento do apelo, para que seja reformada a sentença e julgado improcedente o pleito autoral de condenação dos apelantes nas sanções do art. 11, inc. I, da Lei n. 8.429/92.

O Ministério Público em contrarrazões alega ausência de nulidade da sentença por suposto julgamento *extra petita*, não havendo outras falhas (EP 99, dos autos do recurso).

Consta certidão de tempestividade no EP 9.

O *parquet* graduado opinou em suma, “ainda que este Órgão Ministerial considere reprováveis as condutas pelas quais os apelados foram denunciados e, até então, corretamente condenados, há de se considerar a publicação da Lei nº 14.230, em 25 de

outubro de 2021, que trouxe significativas mudanças procedimentais e materiais na Lei de Improbidade Administrativa. (...) considerando a falta de subsunção entre os atos praticados pelos apelantes e a nova redação dada ao art. 11 e incisos da Lei de Improbidade, manifesta-se pela reforma da sentença de piso, nos termos da legislação aplicável” (EP 20).

Vieram-me os autos em razão da convocação contida na Portaria n. 1110, do dia 1º/10/2021 (DJe 7010, de 6/10/2021).

É o necessário a relatar.

Boa Vista-RR, data constante do sistema.

Rodrigo Bezerra Delgado
Juiz Convocado
Relator

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0821413-63.2018.8.23.0010

APELANTES: RONALDO MARCILIO SANTOS E ALINE KARLA LIRA DE OLIVEIRA

APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA

RELATOR: JUIZ CONVOCADO RODRIGO BEZERRA DELGADO

VOTO

Cuida-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada sob o argumento de que a parte apelante, no exercício das suas funções, praticou ato ímprobo, consubstanciado na transferências financeiras indevidas da Conta Única do Estado do Roraima, a fim de frustrar a realização de bloqueios judiciais, obstando a concessão de numerário a título de duodécimo as demais instituições, o que violou os princípios da Administração Pública, nos termos do art. 11, I, da Lei n. 8.429/92.

A sentença julgou procedente a demanda, sob os seguintes fundamentos:

Da análise detida dos autos, é possível verificar que foram deferidas medidas liminares em mandados de segurança, para determinar a efetivação dos repasses, com ordens de bloqueios da conta bancária do Estado de Roraima (ep's 1.4; p.66; 1.5; p.55)

Neste diapasão, restou comprovado nos autos, que os bloqueios judiciais restaram frustrados ante a conduta dos demandados que, na manhã do dia 28/12/2017, realizaram transferências da conta bancária do Estado de Roraima vinculada ao FPE (Conta nº 30218) para a Conta Única (Conta 31600) e de lá para contas vinculadas a convênios federais (Contas nº's , 6663, 68040 e 6660), conforme se infere do extrato fornecido pelo Banco do Brasil onde é possível verificar claramente que foram os requeridos os autores das transferências (ep. 1.6; pp. 27- 29).

Com efeito, os requeridos Aline Karla Lira de Oliveira e Robaldo Marcílio Santos, eram à época dos fatos, Coordenadora do Tesouro Estadual e Secretário de Fazenda, respectivamente, e eram os responsáveis pelos pagamentos e transações bancárias e financeiras realizadas nas contas do Governo do Estado de Roraima, nos termos do art. 4º, inciso III, do Decreto Estadual nº 8.588-E/2008 .

Desta feita, após detida análise das provas, me convenço da existência de elementos suficientes que comprovam a autoria por parte dos requeridos, relativa à prática dos atos de improbidade descritos na inicial.

Restou evidenciado que houve conluio entre os agentes públicos, com a finalidade de ocultação dos recursos relativos à última parcela do FPE do ano de 2017, frustrando, assim, o repasse do duodécimo do Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública, e, conseqüentemente, violando o disposto no art. 168 da Constituição Federal e art. 114 da Constituição Estadual do Estado de Roraima.

Assim, a conduta imputada aos requeridos se amolda ao artigo 11, a saber: os Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública.

(...)

Configurada a prática de atos ímprobos consistentes em praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência, conforme tipificado no art. 11, caput e I, da Lei n. .429/92, impõe-se a aplicação das penas previstas no art. 12 do mesmo diploma legal, em patamar suficiente, adequado e proporcional, de acordo com os critérios legais, para reprimir a prática de atos dessa natureza.

Analisando detidamente os autos, tenho que a sentença merece reforma.

De pronto, cumpre registrar que a Lei n. 14.320/2021 entrou em vigor na data de sua publicação (26/10/2021) e trouxe mudanças significativas procedimentais e materiais. A título de exemplo, a modalidade culposa do art. 10 foi extinta e o art. 11, além de exigir o dolo específico, tornou o rol taxativo e não mais exemplificativo.

Entre essas alterações, o legislador destacou a natureza sancionatória da Lei de Improbidade, o que implica a aplicação das garantias correlatas, inclusive, retroação do tratamento mais favorável ao réu, conforme dicção do seu art. 1º, §4º. Vejamos:

§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

Desse modo, a conceituação da improbidade administrativa passa pela filtragem dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, de modo que a imputação de conduta ímproba não pode ser mais definida nos termos do órgão acusador, ela deve ser antecedida, por exemplo, de um exame de: (a) legalidade formal ou tipicidade; (b) legalidade material ou lesividade; (c) individualização da conduta; (d) antijuricidade; (e) culpabilidade; (f) retroatividade da lei mais benigna; (g) ampla defesa e contraditório, (h) *no bis in idem*, dentre outros.

Essa garantia, embora a ação de improbidade tenha natureza civil, com a regra do art. 1.º, § 4.º, deve aqui ser aplicada, haja vista os critérios de punição adotados pela nova legislação de regência e por ser mais benéfica do que a Lei nº 8.429/92, na forma do artigo 5º, XL da Constituição Federal.

Esta é a compreensão a qual adiro até manifestação assente dos tribunais superiores sobre o tema.

Ao ensejo, cumpre observar ser desnecessária a providência prevista no art. 3º, §1º, da Lei n. 14.320/2021, tendo em vista que a presente ação foi ajuizada pelo Ministério Público.

Pois bem. Diante das razões já expostas, no presente caso o deslinde da causa circunscreve-se à análise: a) da verificação se as condutas narradas estão elencada no artigo 11 da LIA, que agora, é taxativo; b) e, uma vez listada a conduta no rol do artigo 11, da LIA, se há a comprovação de ocorrência de dolo.

Os pedidos autorais estão fundamentados no artigo 11, I da LIA, que ao tempo do ajuizamento da ação continha a seguinte redação:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021):

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

Com a edição da Lei 14.230/2021 o referido dispositivo legal foi revogado, conforme se depreende do art. 4º da referida norma:

Art. 4º Ficam revogados os seguintes dispositivos e seção da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992:

VI - incisos I, II, IX e X do caput do art. 11;

(...)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Como dito, o sistema da improbidade administrativa adotou expressamente os princípios do direito administrativo sancionador, motivo pelo qual, tratando-se de diploma legal

mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei nº 14.230/2021, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no artigo 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador.

O STJ já se posicionou no sentido de que o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, previsto no art. 5º, XL, da Constituição Federal, aplica-se às normas do direito administrativo sancionador:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA AO ACUSADO. APLICABILIDADE. EFEITOS PATRIMONIAIS. PERÍODO ANTERIOR À IMPETRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 269 E 271 DO STF. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. APLICABILIDADE.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 1973.II - As condutas atribuídas ao Recorrente, apuradas no PAD que culminou na imposição da pena de demissão, ocorreram entre 03.11.2000 e 29.04.2003, ainda sob a vigência da Lei Municipal n. 8.979/79. Por outro lado, a sanção foi aplicada em 04.03.2008 (fls.40/41e), quando já vigente a Lei Municipal n. 13.530/03, a qual prevê causas atenuantes de pena, não observadas na punição.III - Tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei Municipal n. 13.530/03, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador. Precedente.IV - Dessarte, cumpre à Administração Pública do Município de São Paulo rever a dosimetria da sanção, observando a legislação mais benéfica ao Recorrente, mantendo-se indenizados os demais atos processuais.V - A pretensão relativa à percepção de vencimentos e vantagens funcionais em período anterior ao manejo deste mandado de segurança, deve ser postulada na via ordinária, consoante inteligência dos enunciados das Súmulas n. 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal.Precedentes.VI - Recurso em Mandado de Segurança parcialmente provido. (RMS 37.031/SP, Rel. Mina. Regina Helena Costa, Primeira Turma, j. 8-2-2018)

Alguns Tribunais pátrios também já têm se posicionado, especificamente, pela aplicação retroativa da nova lei de improbidade administrativa. Veja-se:

RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PRELIMINAR DE INCONSTITUCIONALIDADE DA PENA DE MULTA E PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO – ARTIGO 12 DA LEI Nº 8.429/92 – REJEITADA – ROL EXEMPLIFICATIVO DO ARTIGO 37, § 4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – PRECEDENTES DO STF – ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS FORA DAS HIPÓTESES AUTORIZADAS PELO ARTIGO 37, XVI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO DE DIRETORA DE HOSPITAL E CARGO EFETIVO DE AUXILIAR DE ENFERMAGEM – CARGO COMMISSIONADO DE NATUREZA ADMINISTRATIVA COM EXIGÊNCIA DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA – ATOS QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA –

ALTERAÇÕES NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PELA LEI Nº 14.230/2021 – RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA – EXIGÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO – DECLARAÇÃO FALSA FIRMADA NO ATO DA POSSE – DOLO DA SERVIDORA DEVIDAMENTE COMPROVADO – AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA VONTADE LIVRE E CONSCIENTE DO ALCAIDE MUNICIPAL QUANTO A NOMEAÇÃO – MULTA CIVIL APLICADA DE FORMA EXCESSIVA – NECESSIDADE DE READEQUAÇÃO DAS PENAS À GRAVIDADE DO ILÍCITO – REDUÇÃO DEVIDA – OBSERVÂNCIA A CRITÉRIOS DE RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE – REVOGAÇÃO DA PENA DE SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS – RECURSO DE ELIAS MENDES LEAL FILHO PROVIDO – RECURSO DE LUCI GARCIA SEBALDELI PARCIALMENTE PROVIDO. (...) 5. **A Lei nº 14.230/2021, alterou diversos dispositivos da Lei nº 8.429/92, passando a exigir o dolo específico para a configuração dos atos de improbidade administrativa, além de modificar critérios de dosimetria da pena e aspectos processuais.** 6. **O sistema da Improbidade Administrativa adotou expressamente os princípios do Direito Administrativo Sancionador, dentre eles o da legalidade, segurança jurídica e retroatividade da lei benéfica. Assim, tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei nº 14.230/2021, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no artigo 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador.** 7. Com a alterações decorrentes da Lei nº 14.230/2021, o artigo 11 da Lei nº 8.429/92 passou a exigir o dolo específico, consubstanciado na vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito, que restou evidenciada na má-fé da Apelante que, no momento de sua posse no cargo de Diretora Presidente do Hospital Municipal Samuel Greve, firmou declaração falsa no sentido de que não exercia ou recebia proventos de cargo, emprego ou função pública, quando, na verdade, já ocupava o cargo público Auxiliar de Enfermagem no Estado de Mato Grosso. 8. A fixação de multa civil em patamar excessivo, em inobservância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, merece redução para se adequar às peculiaridades do caso concreto. 9. **Com relação à pena de suspensão dos direitos políticos e perda da função pública, uma vez que houve a sua revogação para a hipótese do artigo 11 da Lei nº 8.429/92, bem como considerando a retroatividade da lei benéfica em se tratando de direito administrativo sancionador, impõe-se o seu afastamento.** 10. Consoante nova redação do artigo 1º, § 3º, da Lei nº 8.429/92, o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. 11. Não tendo sido demonstrado, no bojo da Ação Civil Pública por ato de Improbidade Administrativa, quaisquer elementos que evidenciem a existência de dolo, vontade livre e consciente do Alcaide Municipal de alcançar o resultado ilícito tipificado no artigo 11 da Lei nº 8.429/92, impõe-se a improcedência da demanda. (TJ-MT 00046571320168110011 MT, Relator: GILBERTO LOPES BUSSIKI, Data de Julgamento: 24/11/2021, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 07/12/2021)

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, I E II, DA LEI N. 8.429/1992. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. RECURSO DE AMBAS AS PARTES. POSTERIOR INOVAÇÃO LEGISLATIVA. LEI N. 14.230/2021. REVOGAÇÃO DOS TIPOS QUE PREVIAM AS CONDUTAS IMPUTADAS AO RÉU. 1) INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 4º, VI, DA LEI N. 14.230/2021, QUE REVOGOU OS INCISOS I, II, IX E X DO ART. 11 DA LEI N. 8.429/1992. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE IMUTABILIDADE DO ROL DE CONDUTAS. FATO QUE, POR SI SÓ, NÃO CONFIGURA RETROCESSO OU PROTEÇÃO DEFICIENTE. 2)

INAPLICABILIDADE DA LEI N. 14.230/2021 AOS ATOS PRATICADOS ANTES DA SUA VIGÊNCIA. PRINCÍPIO TEMPUS REGIT ACTUM. TESE AFASTADA. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. APLICAÇÃO DAS NORMAS DE DIREITO PENAL, EM ESPECIAL O ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI PENAL MAIS BENÉFICA. RECURSO DO AUTOR PROVIDO PARA JULGAR IMPROCEDENTE O PEDIDO, PREJUDICADO O DO MINISTÉRIO PÚBLICO. (TJ-SC - APL: 09005995520178240039 Tribunal de Justiça de Santa Catarina 0900599-55.2017.8.24.0039, Relator: Paulo Henrique Moritz Martins da Silva, Data de Julgamento: 01/02/2022, Primeira Câmara de Direito Público) Destaquei

Tem se então que o caráter inerente ao direito administrativo sancionador afasta o princípio *tempus regit actum*, de modo que a nova redação da Lei de Improbidade Administrativa deve retroagir para alcançar os fatos pretéritos, no que for mais favorável ao réu.

Assim, considerando que a conduta imputada pelo Ministério Público encontrava-se prevista no art. 11, I da Lei n. 8.429/1992, que foi revogada, de rigor a improcedência da demanda.

Por tais razões, em consonância com o parecer ministerial, dou provimento ao recurso para reformar a sentença em sua totalidade, e julgar improcedentes os pedidos iniciais, nos termos do inciso I do art. 487, do CPC c/c art. 1º, §4º da Lei 8.429/1992, com redação dada pela Lei n. 14.230/2021.

Sem condenação em pagamento das custas e despesas processuais.

É como voto.

Intimem-se.

Com o trânsito em julgado, archive-se.

Boa Vista-RR, data constante do sistema.

Rodrigo Bezerra Delgado
Juiz Convocado
Relator

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0821413-63.2018.8.23.0010

APELANTES: RONALDO MARCILIO SANTOS E ALINE KARLA LIRA DE OLIVEIRA

APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA

RELATOR: JUIZ CONVOCADO RODRIGO BEZERRA DELGADO

EMENTA

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONDUTA PAUTADA NO ART. 11, I DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INCISO REVOGADO PELA LEI N. 14.230/2021. AUSÊNCIA DE TIPIFICAÇÃO LEGAL SUPERVENIENTE. PRINCÍPIO TEMPUS REGIT ACTUM. INAPLICABILIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. RECURSO PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA PARA JULGAR IMPROCEDENTE OS PEDIDOS INICIAIS.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, acordam os membros da 1ª Turma Cível do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, à unanimidade de votos e em consonância com o parecer ministerial, em dar provimento ao recurso reformando a sentença, para julgar improcedentes os pedidos iniciais, nos termos do inciso I do art. 487, do CPC c/c art. 1º, §4º da Lei 8.429/1992, com redação dada pela Lei n. 14.230/2021, nos termos do voto do Relator. Participaram do julgamento os eminentes Desembargadores Mozarildo Cavalcanti (Presidente/Julgador), Almiro Padilha (julgador) e o Juiz Convocado Rodrigo Bezerra Delgado (Relator). Sessão virtual do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, data constante no sistema.

Rodrigo Bezerra Delgado
Juiz Convocado
Relator