



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

2ª Seção Cível

Ação Rescisória - Nº 1402604-70.2022.8.12.0000 - Ribas do Rio Pardo

Relator(a) – Exmo(a). Sr(a). Des. Alexandre Raslan

Autor : Roberson Luis Moureira.

Advogado : Pedro Henrique Santos Garcia (OAB: 16666/MS).

Advogado : Karina Lopes Koschinski Canhete (OAB: 21688/MS).

Réu : Ministério Público Estadual.

Proc. Just : Aroldo José de Lima.

Réu : Município de Ribas do Rio Pardo.

Proc. Município : Pollet Anne Machado de Souza (OAB: 20712/MS).

EMENTA – AÇÃO RESCISÓRIA – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – CONDENAÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO – REJEITADA – IRRETROATIVIDADE DA LEI Nº 14.230/2021 – TESE DE REPERCUSSÃO GERAL Nº 1199 – ART. 966, INC. V, CPC – VIOLAÇÃO MANIFESTA A NORMA JURÍDICA – VERIFICADA – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

No caso particular, estão presentes as condições necessárias para o conhecimento da ação, a saber: interesse e legitimidade (art. 17, CPC). Ademais, não se está diante de uma das hipóteses de indeferimento da petição inicial (art. 330, CPC) ou de extinção do processo sem resolução de mérito (art. 485, CPC). Preliminar rejeitada.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE nº 843.989, em 18.8.2022, fixou a Tese de Repercussão Geral nº 1199, segundo a qual: "[...] 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes [...]". Diante disso, e considerando que a Lei nº 14.230/2021 entrou em vigor mais de um ano e meio após o trânsito em julgado da sentença ora objurgada, é certo que, no caso em análise, a nova lei não irá retroagir em favor do Autor.

Não obstante, no caso particular, não se verifica, na conduta do Autor, omissão voluntária, negligência ou imprudência (*culpa*), tampouco que este tenha agido com vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito (*dolo genérico*) previsto nos arts. 10, inc. X, e 11, *caput*, inc. I e II, ambos da Lei nº 8.429/1992, com redação anterior à Lei nº 14.230/2021, isto é, ensejar perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres da Municipalidade, ou violar os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições públicas.

Assim, a condenação do Autor pelo cometimento dos atos de improbidade administrativa previstos nos arts. 10, inc. X, e 11, *caput*, inc. I e II, ambos da Lei nº 8.429/1992, com redação anterior à Lei nº 14.230/2021, configura manifesta violação a estes dispositivos legais, além de ensejar penalidades excessivamente gravosas e desproporcionais ao fato que acarretou a propositura da ação originária.

Ação julgada procedente.



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM, **em sessão permanente e virtual**, os(as) magistrados(as) do(a) 2ª Seção Cível do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, na conformidade da ata de julgamentos, a seguinte decisão: Por unanimidade, julgaram procedente a ação rescisória, nos termos do voto do relator..

Campo Grande, 31 de julho de 2023

Des. Alexandre Raslan
Relator(a) do processo



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

R E L A T Ó R I O

O(A) Sr(a). Des. Alexandre Raslan.

Trata-se de **Ação Rescisória** ajuizada por **Roberson Luis Moureira**, com fulcro no art. 966, inc. V, do Código de Processo Civil, contra o **Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul** e o **Município de Ribas do Rio Pardo**, a fim de se obter a rescisão total ou parcial da sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 0800637-28.2013.8.12.0041, que julgou **parcialmente procedentes** os pedidos formulados na inicial desta para **condenar o Autor pela prática dos atos de improbidade administrativa previstos nos arts. 10, inc. X, e 11, caput, inc. I e II, ambos da Lei nº 8.429/1992**, impondo-lhe as seguintes sanções: a) à reparação integral do dano causado ao erário municipal, consistente nos valores pagos a título de encargos bancários decorrentes do atraso nos repasses dos valores relativos aos meses de setembro e novembro de 2012 referentes ao convênio firmado com a Caixa de Assistência dos Servidores do Estado de Mato Grosso do Sul (CASSEMS), a ser apurado em fase de cumprimento de sentença; b) suspensão dos direitos políticos por 5 anos; e c) perda do cargo ou da função pública que eventualmente ocupar no momento do trânsito em julgado da presente condenação, **com trânsito em julgado em 27.2.2020** (f. 1/20, 477/489, 546/547, 550/561, 598/602, 625/629, 658, 663/666 e 671).

Em suas razões, sustenta, em síntese, que: **a)** "No dia 25 de outubro de 2021 foi publicada a Lei Federal nº 14.230/2021, que promoveu profundas alterações na Lei 8.429/1992. A nova tipologia normativa dos atos de improbidade administrativa e de suas sanções, por força do art. 5.º, caput, XL da Constituição, cumulado com o artigo 1.º, § 4.º, da Lei 8.429/1992 (na redação da Lei 14.230/2021), aplica-se aos atos praticados antes de sua vigência, se para beneficiar o réu"; **b)** "o r. acórdão rescindendo, não menciona em seu teor qualquer tipo de ação ou omissão dolosa ilícita praticada pelo autor. Ademais, o mero atraso ocasionado por situação alheia a sua vontade, devido à baixa arrecadação momentânea e o fato de ter priorizado pagamentos de outros serviços essenciais, com os poucos recursos em caixa, não podem ser configurados como ato ilícito"; **c)** "O trecho específico do r. acórdão que trata a aplicação do art. 10 ateu-se exclusivamente à modalidade culposa, que foi suprimida pela Lei nº 14.230/21"; **d)** "resta cabalmente demonstrada a inaplicabilidade, no caso em tela, do art. 10, inc. X, da Lei 8429/92, em virtude da ausência de ato ilícito e da conduta típica culposa, que foi objeto de revogação"; **e)** "na nova redação dada ao art. 11, as condutas possíveis de enquadramento típico agora são numerus clausus, não mais se tratando os incisos de meras exemplificações de condutas ímprobadas definidas no caput, pois suprimida a conjunção aditiva 'e' e substituído o termo 'notadamente', da anterior redação, por 'caracterizada por uma das seguintes condutas', o que significa não haver mais um somatório da definição do caput com os exemplos dos incisos"; **f)** "não mais resta caracterizado como ato de improbidade administrativa a conduta (I) praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; e de (II) retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, anteriormente prevista nos incisos I e II do artigo 11 da Lei 8.429/1992, além de limitarem-se às hipóteses expressas contidas nos incisos remanescentes, não subsistindo a incidência isolada do caput"; **g)** "mesmo após o trânsito em julgado da ação originária, vislumbra-se que não foram feitos levantamentos ou atualizações



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

relativos à pretensa reparação dos supostos danos causados (I), consistentes de valores pagos a título de encargos decorrentes de atraso. O suposto valor de R\$ 3.900,39 foi informado pela Cassems em ofício juntado às fls 77-78 dos autos, de modo que a fase do cumprimento da sentença nesse tópico restou prejudicada, o que impossibilita inclusive o cálculo do preparo da presente Ação Rescisória, uma vez que o valor atribuído à causa originária é de R\$ 1.000,00, ainda da época de sua propositura"; **h**) "mesmo após o trânsito em julgado da ação originária, vislumbra-se que não foram feitos levantamentos ou atualizações relativos à pretensa reparação dos supostos danos causados (I), consistentes de valores pagos a título de encargos decorrentes de atraso. O suposto valor de R\$ 3.900,39 foi informado pela Cassems em ofício juntado às fls 77-78 dos autos, de modo que a fase do cumprimento da sentença nesse tópico restou prejudicada, o que impossibilita inclusive o cálculo do preparo da presente Ação Rescisória, uma vez que o valor atribuído à causa originária é de R\$ 1.000,00, ainda da época de sua propositura"; **i**) "por mais que a pena tenha sido dosada no mínimo do parâmetro existente à época, trata-se de uma sanção desproporcional, ainda que o prejuízo ao erário seja comprovado e apurado no valor de R\$ 3.900,39", sendo que "A Lei em vigor não prevê pena mínima para a suspensão dos direitos políticos, mas sim pena máxima"; **j**) "o r. Acórdão condenou o autor à perda do cargo ou da função pública que o réu eventualmente ocupar no momento do trânsito em julgado da presente condenação (III)", porém, o art. 12, § 1º, incluído pela Lei nº 14.230/2021 "é cristalino ao mencionar 'função pública' e não 'cargo público'" e, além disso, "o magistrado deve levar em consideração as circunstâncias e a gravidade da infração, o que no caso em tela o próprio r. Acórdão reconhece que é de menor potencial ofensivo"; **k**) "resta prejudicada a imposição do ítem (III) das sanções aplicadas, já que o art. 9º trata exclusivamente de enriquecimento ilícito, tema não tratado na ação originária (tratados art. 10 e 11)"; **l**) "A lei posterior mais benéfica, implica em sua retroatividade, nos termos do artigo 5º, inciso XL, da Constituição Federal, pois as garantias penais, por simetria, se aplicam ao direito administrativo sancionador, e consoante jurisprudência remansosa dos Tribunais Superiores pátrios" (f. 1/20).

Desse modo, requer "seja **reconhecida a retroatividade da lei mais benéfica** do Direito Administrativo Sancionador, pelo que merece ser provida a Ação Rescisória e julgada integralmente improcedente a ação civil pública de improbidade administrativa" e "acaso não acolhida o fundamento que versa sobre a retroatividade da Lei, que seja **reconhecido o excesso das sanções aplicadas, pelo menos quanto à perda do cargo público e suspensão dos direitos políticos**, pelo que merece ser provida parcialmente a presente Ação Rescisória e reduzida a sanção a algo que possa ser considerado razoável e proporcional" (f. 19/20).

Os Requeridos foram **citados** (f. 702, 706/707 e 710/713).

O **Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul** apresentou **contestação à inicial**, sustentando, em síntese, que: **a**) preliminarmente, a inadmissibilidade da ação rescisória, pois "as hipóteses de cabimento dessa via são restritas àquelas previstas nos incisos do art. 966, do Digesto Processual Civil, e devem ser interpretadas restritivamente. Sendo assim, não pode a ação rescisória ser manejada como sucedâneo recursal, em que o autor busca uma reapreciação da lide, por não se conformar com o seu resultado", sendo que, no caso em tela "a verdadeira pretensão do Autor é tão somente reavaliar os critérios de razoabilidade na aplicação das sanções



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

pela prática do ato ímprobo, o que não é possível no juízo rescisório, pois demandaria reexame da matéria já discutida e julgada. A jurisprudência do STJ é firme sobre a impossibilidade de revalorar a justeza da dosimetria das penalidades contidas no art. 12, da Lei de Improbidade"; **b)** "a retroatividade das normas mais benéficas é instituto típico do Direito Penal, e está fundamentada em aspectos humanitários associados à liberdade do criminoso e na incongruência de continuar punindo determinadas condutas que não são mais vistas com desvalor ético-jurídico pela sociedade, pontos que não encontram aplicação no Direito Administrativo"; **c)** "consideradas as inovações trazidas pela Lei nº 14.230/2021 ao sistema de responsabilização da improbidade administrativa, relevantes e extensas, com a reformulação complexa de tipos e sanções, constata-se o advento de normas desfavoráveis à tutela da probidade administrativa e do patrimônio público, razão porque a retroatividade deve ser vedada". Assim, requereu "o acolhimento da preliminar de ausência de interesse processual, a fim de que seja indeferida a petição inicial, com base no art. 330, III, do CPC" e, subsidiariamente, o julgamento de improcedência da demanda (f. 714/720).

O **Município de Ribas do Rio Pardo** apresentou **contestação à inicial**, sustentando, em síntese, que: **a)** "em que pese a não comprovação de risco ou plausibilidade do direito invocado por parte da requerente, há também se concluir que é infundado o argumento que supostamente o Sr. Roberson Luiz Moureira foi condenado além dos parâmetros legais"; **b)** "Muito embora o fundamento para a presente ação, segundo o autor seja a violação literal à disposição de Lei ou norma, resta claro demonstrar que não assiste razão, seja porque não compreende que os institutos não são sinônimos (lei e norma), seja porque não apontou com clareza irrefutável o fundamento da legal a ser rescindido. Não precisa de muito esforço para concluir que a única pretensão autoral é agir com dolo frente ao inconformismo de sua condenação"; **c)** "justifica-se a alegação de má-fé por parte do Autor, haja vista que os argumentos não são suficientes para afastar a condenação imposta. Destarte, no caso da lei de improbidade, vale dizer que, a presença do elemento subjetivo é tanto mais relevante pelo fato de ser objetivo primordial do legislador constituinte o de assegurar à probidade, a moralidade, a honestidade dentro da Administração Pública"; **d)** "a ação rescisória, exposta no artigo 966, V CPC/15, pressupõe violação frontal e direta de literal disposição de lei, de forma que seja possível extrair, a partir de uma interpretação aberrante, ofensa legal do próprio conteúdo do julgado que se pretende rescindir, que não é o caso em questão"; **e)** "o autor não demonstra que há o real dispositivo de lei que foi afrontado pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, tampouco em qual momento houve a ausência de fundamentação e dosagem desproporcional. A presente ação rescisória é mera irresignação pessoal que está na alçada dos recursos expostos no código de processo civil, não havendo cabimento para ação presente demanda". Assim, requereu seja julgada improcedente a ação rescisória "por ausência de qualquer indício de violação à lei ou falta de fundamentação, condenando o autor ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios", bem como pugnou pela produção de provas documental, testemunhal e pericial (f. 722/733).

O Autor apresentou **impugnação à contestação**, pleiteando a rejeição da preliminar suscitada pelo **Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul** e o afastamento dos demais argumentos deduzidos nas contestações à ação rescisória, de modo que esta seja julgada integralmente procedente (f. 739/748).



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

Após, o Autor apresentou Memoriais (f. 750/752).

Em observância ao art. 10 do Código de Processo Civil, **determinou-se a intimação das partes e da Procuradoria-Geral de Justiça para que se manifestassem a respeito da Tese de Repercussão Geral nº 1199**, fixada pelo **Supremo Tribunal Federal** no julgamento do **Agravo em Recurso Extraordinário nº 843989/RG**, ocorrido em **18.8.2022**, que dispõe: "1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é irretroativo, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei" (f. 753).

O Autor aduziu que: **a)** "Mesmo prevalecendo a vigência do texto originário da Lei de Improbidade Administrativa houve a violação de dispositivos legais em razão da não configuração de ato de improbidade administrativa pela ausência do elemento subjetivo dolo e ausência de fundamentação e de dosagem proporcional e razoável das sanções"; **b)** "o único fato objeto da condenação (atraso no repasse por dificuldades financeiras) não leva à configuração do dolo (que não pode ser presumido: REsp 1.364.529), razão suficiente para ser reconhecida a direta e manifesta violação aos arts. 10, X, e 11, 'caput', I e II da Lei 8.429/92; 131, CPC/73; 371, CPC/15; § 1º do art. 37 e 93, IX, CF/88, do que decorre a pretendida rescisão do acórdão"; **c)** "não tendo havido a necessária fundamentação proporcional e razoável na fixação das sanções, merece ser reconhecida a direta e frontal violação aos arts. 12, III e parágrafo único, da Lei 8.429/92; 131, CPC/73; 371, CPC/15; 37, § 4º, e 93, IX, CF/88, do que decorre a pretendida rescisão do acórdão"; **d)** "a discrepância no entendimento entre a 1ª Câmara Cível, que manteve o presente Acórdão e suas pesadas sanções e a 4ª Câmara Cível que reformou completamente a sentença, reconhecendo que o mero atraso não configura ato de Improbidade Administrativa, previstos no Art. 10, X, Art. 11, I e II, ambos da LIA, e posteriormente confirmado pelo Superior Tribunal de Justiça" (f. 761/775).

A **Procuradoria-Geral de Justiça** asseverou, em síntese, que "a edição da norma mais benéfica em nada favorece o Requerente, porquanto sua condenação encontra-se acobertada pelo manto da coisa julgada, não sofrendo, assim, os efeitos da novel legislação". Ademais, requereu a inclusão do feito em pauta para julgamento (f. 794/795).

É o relatório.



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

V O T O

O(A) Sr(a). Des. Alexandre Raslan. (Relator(a))

A parte final do art. 970 do Código de Processo Civil dispõe que, no processamento da Ação Rescisória, "observar-se-á, no que couber, o procedimento comum". Diante disso, e verificando ser desnecessária a produção de outras provas, passo ao julgamento do feito, conforme o art. 355, inc. I, do Código de Processo Civil.

PRELIMINAR

Em contestação à inicial, o **Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul** requereu o **não conhecimento** da ação, sustentando que "as hipóteses de cabimento dessa via são restritas àquelas previstas nos incisos do art. 966, do Digesto Processual Civil, e devem ser interpretadas restritivamente. Sendo assim, não pode a ação rescisória ser manejada como sucedâneo recursal, em que o autor busca uma reapreciação da lide, por não se conformar com o seu resultado", sendo que, no caso em tela "a verdadeira pretensão do Autor é tão somente reavaliar os critérios de razoabilidade na aplicação das sanções pela prática do ato ímprobo, o que não é possível no juízo rescisório, pois demandaria reexame da matéria já discutida e julgada. A jurisprudência do STJ é firme sobre a impossibilidade de revalorar a justeza da dosimetria das penalidades contidas no art. 12, da Lei de Improbidade" (f. 715/716).

Pois bem. O art. 17 do Código de Processo Civil dispõe que "para postular em juízo é necessário ter **interesse e legitimidade**".

No caso em análise, o Autor **possui interesse** na rescisão da sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 0800637-28.2013.8.12.0041, uma vez que o referido *decisum* o condenou pela prática dos atos de improbidade administrativa previstos nos arts. 10, inc. X, e 11, *caput*, inc. I e II, ambos da Lei nº 8.429/1992, impondo-lhe as sanções correspondentes.

Do mesmo modo, consoante o art. 967, inc. I, do Código de Processo Civil, o Autor é **parte legítima** para a propositura da Ação Rescisória.

Diante disso, **estão presentes as condições necessárias para o conhecimento** da ação.

Ademais, **não se está diante de uma das hipóteses de indeferimento da petição inicial** (art. 330, CPC) ou de **extinção do processo sem resolução de mérito** (art. 485, CPC).

Insta consignar que, após o advento do Código de Processo Civil de 2015, **a possibilidade jurídica deixou de ser prevista como uma das condições da ação**, não podendo, portanto, conduzir à extinção do processo sem resolução de mérito.

Assim, os argumentos relacionados à presença ou não de alguma das hipóteses de cabimento da ação rescisória, elencadas no art. 966 do Código de Processo Civil **dizem respeito ao mérito da demanda** e, portanto, serão analisados a seguir.

Dessarte, **rejeito** a preliminar.



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

MÉRITO

De acordo com o art. 966 do Código de Processo Civil, a **decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando**: I – se verificar que foi proferida por força de prevaricação, concussão ou corrupção do juiz; II – for proferida por juiz impedido ou por juízo absolutamente incompetente; III – resultar de dolo ou coação da parte vencedora em detrimento da parte vencida ou, ainda, de simulação ou colusão entre as partes, a fim de fraudar a lei; IV – ofender a coisa julgada; V – **violar manifestamente norma jurídica**; VI – for fundada em prova cuja falsidade tenha sido apurada em processo criminal ou venha a ser demonstrada na própria ação rescisória; VII – obtiver o autor, posteriormente ao trânsito em julgado, prova nova cuja existência ignorava ou de que não pôde fazer uso, capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável; VIII – for fundada em erro de fato verificável do exame dos autos.

É mister ressaltar que esse rol é **restritivo**, de modo que **não se admite ação rescisória fundada em qualquer outro vício que não esteja expressamente previsto** no referido dispositivo legal.

A hipótese de cabimento da ação rescisória prevista pelo **inciso V** do art. 966 do Código de Processo Civil, especificamente, tem como fundamento o **erro crasso do juízo na aplicação do direito no caso concreto**, considerando-se que a decisão que **violar manifestamente norma jurídica** deve ser desconstituída. **Não é qualquer violação da lei que admite o ingresso da ação rescisória**, entendendo a melhor doutrina e a jurisprudência que **a literal violação exige que no momento de aplicação da norma por meio da decisão judicial não exista interpretação controvertida** nos tribunais. Assim, **se havia polêmica à época da prolação da decisão, ainda que à época da ação rescisória o entendimento tenha se pacificado em torno da tese defendida pelo autor dessa ação, não será possível a desconstituição** (NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Código de Processo Civil Comentado. 7. ed. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2022, p. 1706/1707).

Nesse sentido, o **Supremo Tribunal Federal** editou a **Súmula nº 343**, que dispõe: "Não cabe ação rescisória por ofensa a literal disposição de lei, quando a decisão rescindenda se tiver baseado em texto legal de interpretação controvertida nos tribunais".

Não obstante, os §§ 5º e 6º do dispositivo legal em comento preveem que (destaco):

§ 5º **Cabe ação rescisória, com fundamento no inciso V do caput deste artigo, contra decisão baseada em enunciado de súmula ou acórdão proferido em julgamento de casos repetitivos que não tenha considerado a existência de distinção entre a questão discutida no processo e o padrão decisório que lhe deu fundamento.**

§ 6º **Quando a ação rescisória fundar-se na hipótese do § 5º deste artigo, caberá ao autor, sob pena de inépcia, demonstrar, fundamentadamente, tratar-se de situação particularizada por hipótese fática distinta ou de questão jurídica não examinada, a impor outra solução jurídica.**

A respeito do tema, o **Superior Tribunal de Justiça**, no **Informativo de Jurisprudência nº 600**, assentou que (destaco):



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

PROCESSO: REsp 1.655.722-SC, Rel. Min. Nancy Andrighi, por unanimidade, julgado em 14/3/2017, DJe 22/3/2017.

RAMO DO DIREITO: Direito Processual Civil

TEMA: Ação rescisória. Hipótese de cabimento. Violação à literal disposição de lei. Precedente do STJ com eficácia vinculante.

DESTAQUE: Nos casos em que se admite a relativização da súmula 343 do STF, não é cabível propositura da ação rescisória com base em julgados que não sejam de observância obrigatória.

INFORMAÇÕES DO INTEIRO TEOR: Cinge-se a controvérsia a saber se é possível a propositura de ação rescisória com o argumento de que o acórdão rescindendo confronta a jurisprudência do STJ. Sobre a ação rescisória fundada no inciso V do art. 485 do CPC/73, oportuno destacar que a Súmula n. 343/STF nega o seu cabimento quando o texto legal tiver interpretação controvertida nos tribunais. A despeito disso, o STF tem admitido a ação rescisória por "ofensa à literal disposição constitucional, ainda que a decisão rescindenda tenha se baseado em interpretação controvertida, ou seja, anterior à orientação fixada pelo Supremo Tribunal Federal", porque "a manutenção de decisões das instâncias ordinárias divergentes da interpretação adotada pelo STF revela-se afrontosa à força normativa da Constituição e ao princípio da máxima efetividade da norma constitucional" (AR 1.478, DJe de 01/02/2012). No âmbito do STJ, a Primeira Seção decidiu que "a ação rescisória é cabível, se, à época do julgamento originário cessara a divergência, hipótese que o julgado divergente, ao revés de afrontar a jurisprudência, viola a lei que confere fundamento jurídico ao pedido" (AgRg nos EREsp 772.233/RS, DJe de 02/05/2016). A Segunda Seção, igualmente, assentou entendimento segundo o qual, "nas hipóteses em que, após o julgamento, a jurisprudência, ainda que vacilante, tiver evoluído para sua pacificação, a rescisória pode ser ajuizada" (AR 3.682/RN, DJe de 19/10/2011). Com efeito, a relativização da Súmula n. 343/STF visa a conferir maior eficácia jurídica aos precedentes dos Tribunais Superiores, ou melhor, "à tese ou ao princípio jurídico (*ratio decidendi*) assentado na motivação do provimento decisório", que é o precedente em sentido estrito. No entanto, convém destacar que embora todos os acórdãos exarados pelo STJ possuam eficácia persuasiva, funcionando como paradigma de solução para hipóteses semelhantes, nem todos constituem precedente de eficácia vinculante. Pela sistemática do CPC/73, apenas aqueles processados na forma do art. 543-C têm natureza impositiva para os órgãos subordinados. **Já a nova sistemática adotada pelo CPC/15 impõe aos juízes e tribunais a observância obrigatória dos acórdãos proferidos pelo STJ em incidente de assunção de competência e julgamento de recurso especial repetitivo; e também da orientação do plenário ou do órgão especial (art. 927). Nessa toada, a despeito do nobre papel constitucionalmente atribuído ao STJ, de guardião da legislação infraconstitucional, não há como autorizar a propositura de ação rescisória - medida judicial excepcionalíssima - com base em julgados que não sejam de observância obrigatória, sob pena de se atribuir eficácia vinculante a precedente que, por lei, não o possui. Isso porque, a se admitir que a parte pudesse ajuizar a ação rescisória com base em quaisquer julgados do STJ, ainda que refletissem a "jurisprudência dominante", estar-se-ia impondo ao Tribunal o**



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

dever de decidir segundo o entendimento neles explicitado, o que afronta a sistemática processual dos precedentes. Em atenção à segurança jurídica, portanto, a coisa julgada só há de ser rescindida, com base no art. 485, V, do CPC/73, acaso a controvérsia seja solucionada pelo STJ em sentido contrário ao do acórdão rescindendo, por meio de precedente com eficácia vinculante (art. 543-C do CPC/73 ou art. 927 do CPC/15), que unifica a interpretação e aplicação da lei.

Por sua vez, o **Supremo Tribunal Federal**, no **Informativo de Jurisprudência nº 921**, definiu que (destaco):

DIREITO PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO RESCISÓRIA

Ação rescisória: alteração posterior de jurisprudência e segurança jurídica
O Plenário negou provimento a agravo regimental interposto pela União contra decisão que negou seguimento a ação rescisória ajuizada para desconstituir acórdão da Segunda Turma (MS 31.686) que assegurou à impetrante o recebimento de parcela referente ao pagamento do percentual de 26,05% relativo à Unidade de Referência de Preços (URP) de fevereiro de 1989 (Plano Verão).

A autora pretendia rescindir o julgado ao fundamento de que, tempos depois, a Corte mudou seu posicionamento e passou a permitir que o Tribunal de Contas da União analisasse a questão no momento do pedido de aposentadoria e eventualmente glosasse a URP em virtude de reescalonamento de carreiras.

Para o Colegiado, é inadmissível ação rescisória por ofensa a literal dispositivo de lei na hipótese em que a decisão rescindenda tiver por fundamento texto legal de interpretação controvertida nos tribunais (Verbete 343 da Súmula do STF). Com base nesse entendimento, determinou que prevaleça a qualidade de imutabilidade dos efeitos da decisão de mérito transitada em julgado proferida pelo acórdão rescindendo.

Asseverou, ainda, que a ação rescisória é via processual inadequada à mera rediscussão de questões já assentadas pelo Tribunal à época do julgamento do qual decorreu a decisão que se pretende desconstituir.

Ademais, uma alteração posterior de jurisprudência pelo Supremo Tribunal Federal (STF) não legitima o pedido rescisório, notadamente em razão de, à época de sua prolação, a interpretação sobre o tema ser controvertida no próprio Tribunal.

Em consonância com o instituto da *prospective overruling*, a mudança jurisprudencial deve ter eficácia *ex nunc*, porque, do contrário, surpreende quem obedecia à jurisprudência daquele momento. Ao lado do prestígio do precedente, há o prestígio da segurança jurídica, princípio segundo o qual a jurisprudência não pode causar uma surpresa ao jurisdicionado a partir de modificação do panorama jurídico.

AR 2422/DF, rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 25.10.2018. (AR-2422)

No caso em análise, a **Ação Rescisória está embasada no art. 966, inc. V, do Código de Processo Civil**, e almeja a rescisão total ou parcial da sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 0800637-28.2013.8.12.0041, que julgou parcialmente procedente o feito para condenar o Autor pela prática dos atos de



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

improbidade administrativa previstos nos arts. 10, inc. X, e 11, *caput*, inc. I e II, ambos da Lei nº 8.429/1992, nos seguintes termos (f. 1/20 e 477/489) (destaco):

[...] Cuida-se de ação civil pública manejada pelo Ministério Público do estado de Mato Grosso do Sul contra Roberson Luiz Moureira, ao fundamento de que o réu, na qualidade de Prefeito de Ribas do Rio PardoMS, no quadriênio 2009/2012, deixou de repassar as parcelas referentes aos planos de saúde, descontados diretamente em folha de pagamento dos servidores municipais, junto à Caixa de Assistência dos Servidores do Estado de Mato Grosso do Sul-CASSEMS.

A questão que se submete à apreciação e interpretação deste juízo é se o atraso de repasse à CASSEMS dos valores que eram descontados mensalmente dos contracheques dos servidores públicos municipais para pagamento de parcelas de plano de saúde configuraria ato de improbidade administrativa.

Como é cediço, a Constituição da República, em seu artigo 37, resguarda os princípios norteadores da Administração Pública, os quais devem ser observados em toda e qualquer conduta administrativa.

O §4º deste dispositivo exterioriza, de maneira expressa e direta, regra específica sobre os atos de improbidade administrativa:

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 8.429, de 02/06/1992, trouxe a principal disciplina acerca das hipóteses de configuração dos atos de improbidade administrativa e das sanções cabíveis, em seu artigo 12.

O artigo 9º desse diploma legal, por sua vez, enumera os atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito; já o artigo 10, os que causam prejuízo ao erário; e o artigo 11, os que atentam contra os princípios da Administração Pública, dispensando efetiva demonstração de lesão ao erário ou de enriquecimento ilícito.

Estes tipos estabelecidos em lei apresentam uma diferenciação quanto ao elemento subjetivo na conduta do agente público.

Enquanto os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário admitem tanto a forma dolosa quanto a culposa, as hipóteses de improbidade que importam em enriquecimento ilícito ou que atentem contra os princípios da administração exigem a configuração da conduta exclusivamente dolosa do agente, e não forma culposa.

Assentadas as premissas acima, passo a análise do mérito.

Cumpre anotar, nesse primeiro momento, que, apesar de pleiteado (fls. 17 e 355) e deferido no despacho saneador de fls. 361/362, o convênio objeto da demanda não foi juntado aos autos, haja vista a desistência do agente ministerial quanto a essa prova ao tempo da instrução do feito (fls. 402/403).

Todavia, a despeito disso, o parquet enviou com a peça inicial certos documentos, os quais, muito embora não se tratem do indigitado convênio, ao menos suprem a ausência apontada, delineiam a questão e orientam o julgamento por este magistrado.

Infere-se dos autos que em fevereiro de 2011, o Município de Ribas do Rio Pardo-MS celebrou convênio com a Caixa de Assistência dos



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

Servidores do Estado de Mato Grosso do Sul-CASSEMS, cujo objeto era a prestação de serviços de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos, e aos seus respectivos dependentes, mediante o pagamento de contrapartida (fls. 52/54).

Consta do feito que a CASSEMS prestaria os serviços mediante a contribuição mensal dos descontos em folha dos servidores percebido do Município de Ribas do Rio Pardo-MS, cujo repasse de valores deverá ser realizado todo dia 20 do mês de referência (fls. 52/54).

Ficou ajustado que o inadimplemento das mensalidades implicaria na suspensão dos serviços médicos aos servidores públicos municipais, além da incidência de encargos moratórios sobre o débito em aberto, como multa de 2% e juros de mora de 1% ao mês (fls. 77/78).

In casu, inquestionável que o réu, então gestor municipal de Ribas do Rio Pardo-MS, deixou de repassar à CASSEMS os valores descontados dos contracheques de servidores, referentes ao mês de setembro de 2012, relativos ao plano de saúde contratado por intermédio de convênio firmado entre a Municipalidade e a empresa prestadora de serviços de assistência à saúde.

A falha foi devidamente comprovada no bojo do Inquérito Civil que embasa a presente demanda, em especial pelo ofício de fls. 52/54, enviado pela referida empresa de prestação de serviços, o qual contém as seguintes informações:

“Verifica que o pagamento da mensalidade deverá ser realizado todo dia 20 (vinte) do mês referência, neste caso é o mês de Setembro/2012, sendo que, a PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBAS DO RIO PARDO, ficou inadimplente até o dia 07/ 11/ 2012, o que implicou na suspensão dos serviços médicos”.

“Assim foi informado ao setor financeiro da Prefeitura, que o referido mês estava em aberto e que o não pagamento implicaria na suspensão dos atendimentos médicos aos servidores públicos municipais, no entanto permaneceram inertes, portanto, no dia 06/11/2012, os serviços médicos foram suspensos”.

Pelo apurado, após a suspensão dos serviços de assistência à saúde pela CASSEMS aos servidores públicos conveniados, o Município de Ribas do Rio Pardo adimpliu o débito em atraso, relativo ao mês de setembro de 2012, no dia 08/11/2012, o que motivou o reestabelecimento dos serviços médicos até então suspensos (fls. 45/46 e 52/54).

Em contrapartida, o atraso no adimplemento da obrigação gerou encargos moratórios ao Município de Ribas do Rio Pardo-MS, consoante vislumbro do ofício encaminhado pela CASSEMS às fls. 77/78:

“Em decorrência da inadimplência do pagamento da mensalidade do mês de Setembro/2012, que restou caracterizada, motivando e implicando na suspensão dos serviços médicos aos servidores municipal da PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBAS DO RIO PARDO, informamos que conforme está descrito no Convênio firmado com a PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBAS DO RIO PARDO e a CASSEMS, foi pactuado a multa de 2% e juros de mora atualizado em 1% ao mês, que nesta data totaliza o valor de R\$ 3.900,39 (três mil, novecentos reais e trinta e nove centavos) referente



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

ao valor de R\$ 118.661,22 (cento e dezoito mil, seiscentos e sessenta e um reais e vinte e dois centavos)”.
Não bastasse isso, ao que tudo indica, os valores referentes ao mês de novembro de 2012 também não foram repassados para a CASSEMS, a teor do que esclarece o ofício e documento de fls. 84/85.

O réu, em momento algum, questiona a afirmação inicial, verificando-se, pois, que o atraso nos repasses é fato incontroverso nos autos.

Em relação ao mês de setembro de 2012, aduz que utilizou os valores provenientes dos repasses para prover despesas urgentes do município – adimplir os salários dos próprios servidores, como afirma em sua defesa (fl. 126).

Já relativo ao mês de dezembro daquele ano, afirma que “as vésperas do final do ano e da data de pagamento do décimo terceiro salários”, somado a combalida situação financeira do Município, impediram o repasse dos valores relativos ao convênio firmado (fl. 246)

De fato, há irregularidade na conduta do requerido, por ter promovido a destempo o repasse dos valores à CASSEMS e em razão de sua utilização temporária para prover outras despesas do município – pagamento dos salários dos servidores.

As servidoras públicas Olgair Pereira Freitas e Elda Batista de Oliveira, ao testemunharem em juízo (fls. 402/403), afirmaram que enfrentaram a negativa de atendimento médico e até mesmo o cancelamento de procedimento cirúrgico, em razão do atraso nos repasses.

Destaca-se que está devidamente comprovado que o requerido agiu de forma dolosa, pois, conforme declarou em Juízo, ele tinha consciência que não estava repassando os valores descontados à CASSEMS, o que prejudicou sobremaneira os servidores públicos municipais.

A conduta ímproba do réu é patente, na medida em que, efetivamente e de forma livre e consciente, deixou de efetuar o repasse dos valores descontados dos servidores públicos municipais, a título de plano de saúde, para à CASSEMS.

De acordo com a prova colhida, tal conduta deveu-se à insuficiência de recursos e alegada necessidade de efetuar o pagamento dos servidores públicos. Não há dúvida quanto ao elemento subjetivo doloso.

Em relação à tese defensiva de crise, revela consignar que isso, por si só, não autoriza, em hipótese alguma, o gestor municipal apropriar-se de valores de natureza salarial pertencentes aos servidores para cobrir outras despesas.

Ainda que assim não fosse, a tese defensiva erigida sequer restou demonstrada, porque a mera juntada de notícias que tratam da crise dos municípios não configura o estado de necessidade ou a inexigibilidade de conduta diversa por parte do gestor público.

Paulo Rogério Bernardes, Secretário de Finanças e Planejamento à época dos fatos, ouvido na qualidade de informante, narrou que o Município realmente teve uma queda na arrecadação nos meses de junho a setembro de 2012, levando o administrador a ter de restringir algumas despesas de custeio, em que pese a dificuldade de reduzir a folha de pagamento de pessoal, já que aproximadamente 90% dela encontra-se engessada.

Pontuou, todavia, que entre os meses de outubro e dezembro de 2012 a



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

arrecadação tem significativa melhora. Isso porque nos meses de outubro e novembro é realizado repasse do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural-ITR ao município pelo Governo Federal, valor de considerável monta, tendo em vista a extensão territorial do município. Já em dezembro é feito o repasse mensal do Fundo de Participação dos Municípios-FPM, maior em consideração aos meses anteriores. Essa melhora na arrecadação, segundo defende, serviria para compensar os meses anteriores. Em virtude disso, a gestão priorizava o pagamento dos salários dos servidores em detrimento dos repasses dos valores decorrentes do convênio firmado com a CASSEMS (fls. 402/403).

Verifico, então, do narrado que **nos meses de outubro a dezembro de cada ano há significativa melhora da arrecadação no âmbito do Município, justamente os meses em que o gestor municipal deixou de repassar os valores do convênio.**

Aliás, não prospera a alegação de que essa melhora na arrecadação nos meses de outubro a dezembro serviria para fazer frente a queda registrada nos meses anteriores, já que não houve qualquer atraso no repasse dos valores do convênio nos meses anteriores à CASSEMS, justamente quando a arrecadação estava em baixa. A conclusão é, no mínimo, ilógica: quando a arrecadação está em baixa, os valores são repassados normalmente, quando a arrecadação está em alta, há retenção.

Constata-se, de qualquer modo, que o requerido não juntou qualquer documento apto a comprovar quais as posturas adotadas para fazer frente a crise financeira enfrentada (exoneração / diminuição de servidores comissionados, portadores de função de confiança ou não estáveis, entre outras práticas), sendo certo que o informante ouvido não esmiuçou quais as despesas de custeio reduzidas.

Dessarte, a conduta do requerido, além de ter afrontado o princípio da legalidade, porque não cumpriu o convênio e não deu a correta direção dos valores que reteve dos salários dos funcionários, e ter afrontado o princípio da moralidade administrativa, porque reteve indevidamente parte dos salários dos servidores, também afrontou o princípio da impessoalidade, porque resolveu priorizar os salários de servidores em detrimento de outros.

Além do mais, o réu praticou ato visando fim proibido em lei (retenção indevida) e deixou de praticar, indevidamente, ato de ofício (repasse automático dos valores, mediante convênio).

Se não bastasse, a conduta ímproba do requerido causou ainda prejuízo ao erário, porque o atraso no repasse dos valores referentes ao plano de saúde à referida empresa gerou a incidência de encargos moratórios sobre o débito em atraso, como demonstra o ofício de fls. 77/78.

Nesse particular, salienta-se que não subsistem as teses defensivas aventadas pelo réu, de inexistência de dano ao erário e de que órgão ministerial não o quantificou em sua peça vestibular.

O ofício de fls. 77/78 é cristalino ao afirmar que o atraso no repasse de valores relativos ao convênio firmado entre o Município e a CASSEMS gerou encargos moratórios na ordem de R\$ 3.900,39; sendo certo ainda que o réu não infirmou o conteúdo desse ofício, preferindo bater genericamente pela inexistência de lesão.



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

Assim, o certo é que constitui ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração, a ausência de repasse à CASSEMS dos valores descontados dos servidores municipais, através de convênio firmado, tanto quanto atenta contra as regras da boa administração que todo gestor deve possuir, afinal não se está nesta condição para causar prejuízo ao erário, mas para gerir com boa-fé os recursos disponíveis sem qualquer desvio de finalidade.

Portanto, conforme exposto, provado está que o réu, de forma dolosa, descontou os valores dos planos de saúde realizados pelos servidores do Município de Ribas do Rio Pardo-MS, porém, não os repassou à respectiva empresa prestadora de serviços de assistência à saúde, cuja conduta se amolda ao disposto no art. 10, inc. X, da Lei n.º 8429/92.

Ainda que assim não fosse, os atos de improbidade descritos no art. 10 da lei podem ser punidos a título de culpa, afigurando-se prescindível que se perquirira acerca da existência do elemento volitivo para a configuração do ato ímprobo.

Finalmente, a conduta do réu se enquadra ainda às previsões do art. 11, caput, inc. I e II, da Lei n.º 8.429/92, por afrontar os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade, além de ter praticado ato visando fim proibido em lei e deixado de praticar, indevidamente, ato de ofício.

Dito isso, estabelece o artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III – na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Tenho que as cominações previstas no art. 12 da Lei nº 8429/1992 não determinam, necessariamente, aplicação cumulativa, devendo ser observado o caso concreto em respeito aos princípios da razoabilidade,



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

proporcionalidade, adequação e racionalidade na interpretação do dispositivo, a fim de que não haja injustiça flagrante.

Também o §4º do art. 37 da Constituição da República, que é a matriz constitucional da lei de repressão dos atos de improbidade administrativa, prevê o estabelecimento de uma gradação para as sanções relativas a tais atos, circunstância que impõe a observância de uma simetria coerente e razoável.

Para tanto, cabe ao julgador, na fixação das penas, levar em conta a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente, considerando, também, a gravidade da conduta e a intensidade do elemento subjetivo do agente.

Além disso, tratando-se de conduta ímproba que se tipifica em mais de um dispositivo, entendo que deve ser aplicado aquele de valor mais elevado, sob pena de caracterizar o insidioso bis in idem; o que, na espécie, equivale dizer que as sanções previstas no art. 11 ficam absorvidas pelas descritas no art. 10, de maior gravidade.

Deve o réu, seguramente, ressarcir integralmente o valor correspondente ao prejuízo sofrido pelo Erário, relativo aos encargos moratórios decorrentes do atraso nos repasses dos valores concernentes ao convênio firmado.

E, nessa mesma toada, admissível a perda do cargo ou função pública exercida pelo requerido. Acerca do alcance dessa penalidade, prepondera a orientação doutrinária e jurisprudencial de que esta atinge o atual cargo exercido pelo condenado, irrelevante o fato de ser diverso daquele ocupado quando da conduta reprovada e apenada.

O objetivo dessa sanção é "extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício da função pública". (STJ, REsp 1.297.021/PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 12/11/2013, DJe 20/11/2013).

Relembro, ademais, na espécie, que sobre o requerido recaem duas condenações de improbidade já em fase de cumprimento de sentença (autos n.º 0000824-40.2011.8.12.0041; n.º 0800723-33.2012.8.12.0041), além de outras seis demandas que estão em andamento perante este Juízo (n.º 0800113-31.2013; n.º 0800246-73.2013; n.º 0800748-75.2014; n.º 0800012-18.2018; n.º 0900003-64.2018 e n.º 0900002-79.2018).

Decreto, portanto, a perda do cargo ou da função pública que o réu eventualmente exercer ao tempo da condenação irrecorrível.

Ainda, entendo que a suspensão dos direitos políticos é necessária, pois o réu descumpriu dever básico e inerente ao papel de administrador público, dissipando montante de recurso, e deixando à míngua parte dos servidores municipais. Não se apontou acréscimo no patrimônio do réu, nem os valores a ressarcir são de significativa monta, razão pela qual deverá ficar a sanção em grau mínimo, 5 (cinco) anos.

De outro giro, a perda da função e a suspensão dos direitos políticos do réu – valendo lembrar que o ressarcimento não é sanção – constituem reprimendas suficientes ao ilícito, não sendo o caso de aplicar, cumulativamente, a multa civil.

Finalmente, a proibição de contratar com o Poder Público também não é aplicável ao caso, pois o réu não praticou o ilícito em contrato, e sim como agente do próprio Poder Público.



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

Pelo exposto, com fundamento no art. 487, inc. I, do Código de Processo Civil, resolvo o mérito da lide, para julgar parcialmente procedentes os pedidos contidos na presente Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público Estadual para o fim de condenar o réu Roberson Luiz Moureira pela prática dos atos de improbidade administrativa previstos nos art. 10, inc. X, e art. 11, caput, inc. I e II, ambos da Lei nº 8429/92, impondo-lhe as seguintes sanções: a) à reparação integral do dano causado ao erário municipal, consistente nos valores pagos a título de encargos bancários decorrentes do atraso nos repasses dos valores relativos aos meses de setembro e novembro de 2012 referentes ao convênio firmado com a Caixa de Assistência dos Servidores do Estado de Mato Grosso do Sul CASSEMS, a ser apurado em fase de cumprimento de sentença; b) suspensão dos direitos políticos por 05 (cinco) anos e; c) perda do cargo ou da função pública que o réu eventualmente ocupar no momento do trânsito em julgado da presente condenação.

Outrossim, deixo de aplicar as demais sanções previstas nos inc. II do art. 12, da Lei nº 8.429/92, por entender que no caso concreto as sanções acima aplicadas são suficientes para penalizar o ato ímprobo, bem como atendem os princípios da proporcionalidade. [...]

Não se conformando, o Autor interpôs recurso de apelação em face da sentença retro. No entanto, o pleito recursal **não foi provido**, por unanimidade, em acórdão ementado nos seguintes termos (f. 546/547 e 550/561):

E M E N T A – APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CONDUTAS TIPIFICADAS NO ART. 10, X E ART. 11, CAPUT, I E II, DA LEI N. 8.429/92 – RETENÇÃO INDEVIDA DE VERBA DESTINADA AO PAGAMENTO DE PLANO DE SAÚDE DOS SERVIDORES PÚBLICOS – ALEGADA CRISE FINANCEIRA DO ENTE PÚBLICO – LESÃO AO ERÁRIO CARACTERIZADA – PRETENDIDA REDUÇÃO DAS PENALIDADES – OFENSA À RAZOABILIDADE – NÃO VERIFICADA – SENTENÇA MANTIDA – RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

As condutas perpetradas pelo recorrente enquadram-se nas referidas no artigo 10, inciso X, e artigo 11, caput, e incisos I e II, ambos da Lei 8.429/92, vez que há prova nos autos e o recorrente confessa, ter utilizado a verba do plano de saúde para finalidade diversa da devida, não se desincumbindo de provar sua tese acerca de dificuldades financeiras do ente público para pagamento dos servidores.

A aplicação das sanções da Lei n. 8.429/92 deve ocorrer à luz do princípio da proporcionalidade, de modo a evitar penalidades desarrazoadas em relação ao ato ilícito praticado, sem, contudo, privilegiar a impunidade.

Houve, ainda, a interposição de **Recurso Especial**, porém, este recurso teve seu seguimento **negado** e, em seguida, **não foi conhecido** pelo **Superior Tribunal de Justiça** (f. 598/602, 625/629, 658, 663/666).

Diante disso, a sentença de primeira instância restou **inalterada**, transitando em julgado em **27.2.2020** (f. 671).

Pois bem.



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

No tocante à pretensão de aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021, **razão não lhe assiste.**

Isso porquanto, o **Supremo Tribunal Federal**, no julgamento do **Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989/RG**, ocorrido em **18.8.2022**, fixou a **Tese de Repercussão Geral nº 1199**, definindo que (destaco):

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/2021) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPOTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1199. 1. A Lei de Improbidade Administrativa, de 2 de junho de 1992, representou uma das maiores conquistas do povo brasileiro no combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos. 2. O aperfeiçoamento do combate à corrupção no serviço público foi uma grande preocupação do legislador constituinte, ao estabelecer, no art. 37 da Constituição Federal, verdadeiros códigos de conduta à Administração Pública e aos seus agentes, prevendo, inclusive, pela primeira vez no texto constitucional, a possibilidade de responsabilização e aplicação de graves sanções pela prática de atos de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da CF). 3. A Constituição de 1988 privilegiou o combate à improbidade administrativa, para evitar que os agentes públicos atuem em detrimento do Estado, pois, como já salientava Platão, na clássica obra REPÚBLICA, a punição e o afastamento da vida pública dos agentes corruptos pretendem fixar uma regra proibitiva para que os servidores públicos não se deixem "induzir por preço nenhum a agir em detrimento dos interesses do Estado". 4. O combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade no seio do Poder Público, com graves reflexos na carência de recursos para implementação de políticas públicas de qualidade, deve ser prioridade absoluta no âmbito de todos os órgãos constitucionalmente institucionalizados. 5. A corrupção é a negativa do Estado Constitucional, que tem por missão a manutenção da retidão e da honestidade na conduta dos negócios públicos, pois não só desvia os recursos necessários para a efetiva e eficiente prestação dos serviços públicos, mas também corrói os pilares do Estado de Direito e contamina a necessária legitimidade dos detentores de cargos públicos, vital para a preservação da Democracia representativa. 6. A Lei 14.230/2021 não excluiu a natureza civil dos atos de improbidade administrativa e suas sanções, pois essa "natureza civil" retira seu substrato normativo diretamente do texto constitucional, conforme reconhecido pacificamente por essa SUPREMA CORTE



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

(TEMA 576 de Repercussão Geral, de minha relatoria, RE nº 976.566/PA). 7. O ato de improbidade administrativa é um ato ilícito civil qualificado – “ilegalidade qualificada pela prática de corrupção” – e exige, para a sua consumação, um desvio de conduta do agente público, devidamente tipificado em lei, e que, no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas (artigo 9º da LIA) ou gerar prejuízos ao patrimônio público (artigo 10 da LIA), mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, apesar de ferir os princípios e preceitos básicos da administração pública (artigo 11 da LIA). 8. A Lei 14.230/2021 reiterou, expressamente, a regra geral de necessidade de comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação do ato de improbidade administrativa, exigindo – em todas as hipóteses – a presença do elemento subjetivo do tipo – DOLO, conforme se verifica nas novas redações dos artigos 1º, §§ 1º e 2º; 9º, 10, 11; bem como na revogação do artigo 5º. 9. Não se admite responsabilidade objetiva no âmbito de aplicação da lei de improbidade administrativa desde a edição da Lei 8.429/92 e, a partir da Lei 14.230/2021, foi revogada a modalidade culposa prevista no artigo 10 da LIA. 10. A opção do legislador em alterar a lei de improbidade administrativa com a supressão da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa foi clara e plenamente válida, uma vez que é a própria Constituição Federal que delega à legislação ordinária a forma e tipificação dos atos de improbidade administrativa e a gradação das sanções constitucionalmente estabelecidas (CF, art. 37, §4º). 11. O princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal (“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”) não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador. 12. Ao revogar a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, entretanto, a Lei 14.230/2021, não trouxe qualquer previsão de “anistia” geral para todos aqueles que, nesses mais de 30 anos de aplicação da LIA, foram condenados pela forma culposa de artigo 10; nem tampouco determinou, expressamente, sua retroatividade ou mesmo estabeleceu uma regra de transição que pudesse auxiliar o intérprete na aplicação dessa norma – revogação do ato de improbidade administrativa culposo – em situações diversas como ações em andamento, condenações não transitadas em julgado e condenações transitadas em julgado. 13. A norma mais benéfica prevista pela Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, portanto, não é retroativa e, conseqüentemente, não tem incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes. Observância do artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal. 14. Os prazos prescricionais previstos em lei garantem a segurança jurídica, a estabilidade e a previsibilidade do ordenamento jurídico; fixando termos exatos para que o Poder Público possa aplicar as sanções derivadas de condenação por ato de improbidade administrativa. 15. A prescrição é o perecimento da pretensão punitiva ou



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

da pretensão executória pela INÉRCIA do próprio Estado. A prescrição prende-se à noção de perda do direito de punir do Estado por sua negligência, ineficiência ou incompetência em determinado lapso de tempo. 16. Sem INÉRCIA não há PRESCRIÇÃO. Sem INÉRCIA não há sancionamento ao titular da pretensão. Sem INÉRCIA não há possibilidade de se afastar a proteção à probidade e ao patrimônio público. 17. Na aplicação do novo regime prescricional – novos prazos e prescrição intercorrente –, há necessidade de observância dos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, com a IRRETROATIVIDADE da Lei 14.230/2021, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa. 18. Inaplicabilidade dos prazos prescricionais da nova lei às ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, que permanecem imprescritíveis, conforme decidido pelo Plenário da CORTE, no TEMA 897, Repercussão Geral no RE 852.475, Red. p/Acórdão: Min. EDSON FACHIN. 19. Recurso Extraordinário PROVIDO. Fixação de tese de repercussão geral para o Tema 1199: "1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) **A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei". (ARE 843989, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-251 DIVULG 09-12-2022 PUBLIC 12-12-2022)**

Assim, considerando que a sentença condenatória prolatada nos autos da Ação Civil Pública nº 0800637-28.2013.8.12.0041 **transitou em julgado em 27.2.2020** (f. 671), ao passo que **a Lei nº 14.230/2021 entrou em vigor apenas em 25.10.2021** – ou seja, **mais de um ano e meio depois** –, é certo que, no caso presente, **a nova lei não irá retroagir em favor do Autor.**

Não obstante, observo que **a sentença e o acórdão** combatidos **violaram manifestamente normas jurídicas**, nos termos do art. 966, inc. V, do Código de Processo Civil.

Neste ponto, o Autor argumenta que "toda a fundamentação da condenação se concentra no atraso, versa que houve dano ao erário de R\$ 3.900,39 (ínfimo) e a suspensão (por um dia) teria gerado prejuízo aos segurados, mas não comprova e quantifica a extensão deste alegado prejuízo. Não se avançou (de maneira detida e pormenorizada, como se exige) para abordar o elemento subjetivo do dolo",



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

bem como que "o único fato objeto da condenação (atraso no repasse por dificuldades financeiras) não leva à configuração do dolo (que não pode ser presumido: REsp 1.364.529), razão suficiente para ser reconhecida a direta e manifesta violação aos arts. 10, X, e 11, 'caput', I e II da Lei 8.429/92; 131, CPC/73; 371, CPC/15; § 1º do art. 37 e 93, IX, CF/88, do que decorre a pretendida rescisão do acórdão" (f. 767).

De acordo com os arts. 10, inc. X, e 11, *caput*, inc. I e II, ambos da Lei nº 8.429/1992, com redação anterior à Lei nº 14.230/2021 (destaco):

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer **ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º** desta lei, e notadamente:[...]

X - **agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;**

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública **qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições**, e notadamente:

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;** [...]

Não se pode olvidar, contudo, que, **antes mesmo do advento da Lei nº 14.230/2021**, o entendimento do **Superior Tribunal de Justiça** era no sentido de que a caracterização do ato de improbidade administrativa exigia a **comprovação do elemento subjetivo**, qual seja, **dolo** (genérico) ou **culpa**. Vejamos (destaco):

[...] XVIII - **O entendimento do STJ é de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos arts. 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do art. 10.**

XIX - **O dolo que se exige para o ato de improbidade administrativa, descrito no art. 11 da Lei n. 8.429/1992, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico.** Nesse sentido: (AgInt no AgRg no AREsp n. 83.968/SE, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 22/4/2020, DJe 24/4/2020 e AgInt no REsp n. 1.774.729/MG, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 10/12/2019, DJe 13/12/2019).

XX - A conduta exigida do agente público não se limita à sua convicção pessoal sobre a licitude, abrangendo, também, a observância de um padrão mínimo esperado no âmbito da administração pública, tendo em vista o objetivo primordial de atender o interesse público. É dizer, do agente público exige-se grau de diligência superior ao do homem médio. Isso, porque ele não pode dispor da coisa pública como bem lhe aprouver. Ao contrário, deve empregar na proteção da res publica zelo maior do que aquele com que trata dos seus interesses privados. Por essa razão, comportamentos que revelem uma atuação despreocupada e descompromissada do agente público não podem ser tolerados.

XXI - Constatado pelo Tribunal de origem dolo genérico na conduta do



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

agente de violar o princípio da economicidade, infirmar os fundamentos do acórdão recorrido para acolher a pretensão do recorrente e afastar sua condenação pela prática de ato de improbidade administrativa, demandaria o reexame de matéria fático-probatória, o que é vedado, em recurso especial, nos termos da Súmula n. 7 do STJ.

XXII - Sobre o tema, colhem-se os seguintes precedentes: (AgInt no AREsp n. 1.541.031/MS, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 10/3/2020, DJe 12/3/2020 e REsp n. 1.674.354/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 22/8/2017, DJe 13/9/2017). [...] (AgInt no AREsp n. 1.657.171/MT, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 26/10/2020, DJe de 28/10/2020.)

No ação originária, restou comprovado que "[...] o réu, então gestor municipal de Ribas do Rio Pardo-MS, **deixou de repassar à CASSEMS os valores descontados dos contracheques de servidores, referentes ao mês de setembro de 2012, relativos ao plano de saúde contratado por intermédio de convênio firmado entre a Municipalidade e a empresa prestadora de serviços de assistência à saúde.** [...] Em contrapartida, **o atraso no adimplemento da obrigação gerou encargos moratórios ao Município de Ribas do Rio Pardo-MS**, consoante vislumbro do ofício encaminhado pela CASSEMS [...]" (f. 481/482).

No entanto, é também incontroverso que **o repasse dos valores devidos foi realizado, embora com atraso, bem como que houve a suspensão dos serviços médicos prestados aos servidores por apenas um dia** (f. 481/482).

Diante disso, e considerando, também, que, no caso particular, **não houve apropriação, desvio ou dilapidação** do patrimônio público, **não vejo, na conduta do Autor, omissão voluntária, negligência ou imprudência (culpa), tampouco que este tenha agido com vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito (dolo genérico)** previsto nos arts. 10, inc. X, e 11, *caput*, inc. I e II, ambos da Lei nº 8.429/1992, com redação anterior à Lei nº 14.230/2021, isto é, **ensejar perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres da Municipalidade, ou violar os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições públicas.**

Em casos semelhantes, aliás, já se manifestou o **Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul** (destaco):

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PRELIMINAR DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE – REJEITADA – LEI 14.230/2021 – RETROATIVIDADE DA LEI – PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA – PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE – INAPLICÁVEL AO PRESENTE CASO – TEMA 1199 DO STF - PREJUDICIAL REJ - MÉRITO – ATRASO EM REPASSE DE PARCELAS DE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS DE SERVIDORES - AUSÊNCIA DE PROVA DE APROPRIAÇÃO DAS VERBAS - IRREGULARIDADE QUE NÃO CONFIGURA ATO DE IMPROBIDADE - DOLO DO AGENTE PÚBLICO NÃO CONFIGURADO - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO – SENTENÇA MANTIDA – RECURSO DESPROVIDO. I - O princípio da dialeticidade impõe ao recorrente o dever de expor as razões de seu inconformismo,



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

contrastando a decisão recorrida com outros argumentos suficientes para levar o Tribunal a adotar um outro entendimento. Se a peça recursal atacou os fundamentos da sentença, o recurso deve ser conhecido. II - Na hipótese da improbidade Administrativa, o princípio constitucional da retroatividade da lei mais benéfica, caso da Lei nº 14.230/2021, deve ser aplicado ao campo administrativo e judicial sancionador, cenário no qual se inserem atos ímprobos, justamente por que, assim como a lei penal, a Lei de Improbidade também prevê em seu corpo estrutural um coletivo de sanções e penalidades. Dessa forma, a retroatividade da lei mais benigna se insere em princípio constitucional com aplicabilidade para todo o exercício do jus puniendi estatal neste se inserindo a Lei de Improbidade Administrativa. III - Embora possível a aplicação retroativa do direito administrativo sancionador, o STF, ao apreciar o Tema 1.199, entendeu que o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei. IV - Com o advento da Lei nº 14.230/21, houve importante alteração nesse aspecto qual seja, a extinção da modalidade culposa de improbidade. De acordo com a nova redação do art. 1º, §§ 1º a 3º, da Lei nº 8.429/92, "consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais"; "considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente", e que "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". V - **No caso, não há falar em prática de atos de improbidade, seja por lesão ao erário, seja por violação dos princípios direcionadores das condutas da Administração Pública, uma vez não comprovada a intenção dos agentes públicos de, propositalmente, descumprir o convênio de consignação firmado com as instituições financeiras. Ademais, não houve apropriação ou desvio do dinheiro para outras finalidades, muito menos algum tipo de favorecimento pessoal ou obtenção de vantagem, tendo o atraso no repasse do empréstimo sido motivado pelas dificuldades financeiras enfrentadas à época pela municipalidade.** Sentença mantida. (TJMS. Apelação Cível n. 0800283-42.2017.8.12.0015, Miranda, 2ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Eduardo Machado Rocha, j: 19/09/2022, p: 21/09/2022)

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – ATRASO NO REPASSE DAS CONTRIBUIÇÕES DESCONTADAS DOS SERVIDORES AO INSTITUTO PREVIDENCIÁRIO MUNICIPAL - ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - NÃO COMPROVAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO - SENTENÇA REFORMADA - RECURSO PROVIDO. **Especialmente quanto ao art. 10, ao qual supostamente se amoldam as condutas dos réus, é evidente sua abrangência e generalidade, ao estabelecer como ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração pública "qualquer ação ou omissão que viole os deveres de**



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições". Diante disso, compete ao julgador interpretá-lo com cautela, a fim de se evitar radicalismos, impedindo a abrangência de situações que, apesar de ilegais ou irregulares, não detém o status de improbidade. A simples ilegalidade não leva necessariamente à conclusão de estarem os requeridos submetidos à hipótese contida no art. 10 da Lei 8.429/92, pois o entendimento majoritário é no sentido de se comprovar a má-fé do agente, ou seja, a presença do comportamento doloso, com vontade livre e consciente de violar a lei. Deve ser reformada a sentença recorrida, que reconheceu caracterizado o ato de improbidade administrativa, já que as provas colacionadas não evidenciaram a atuação culposa ou dolosa dos agentes públicos. (TJMS. Apelação Cível n. 0800080-24.2016.8.12.0045, Sidrolândia, 4ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Vladimir Abreu da Silva, j: 27/11/2021, p: 02/12/2021)

Acerca do julgado acima, foi realizado estudo de caso em que se pontuou que "embora o **atraso no repasse das contribuições**, em decorrência de sua utilização para pagamento de outros débitos, possa ser acoimado de ilegal ou inabilidade, **não houve comprovação de que os requeridos tenham praticado as ações como administrador desonesto, que dirige os atos para violar os princípios da moralidade pública, cuja conduta deve estar eivada de má-fé.** [...] Diante disso, **uma condenação por ato de improbidade administrativa estaria sendo aplicada genericamente, sem ao menos dar oportunidade de se verificar as condições de cada localidade e sua conduta subjetiva, que em hipótese alguma foi desonesta ou de má-fé**" (HERNANDES, Wellison Muchiutti. Aplicação do dolo específico em ato de improbidade administrativa: os precedentes do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. São Paulo: Editora Dialética, 2023, p. 88).

Desse modo, a condenação do Autor pelo cometimento dos atos de improbidade administrativa previstos nos arts. 10, inc. X, e 11, *caput*, inc. I e II, ambos da Lei nº 8.429/1992, com redação anterior à Lei nº 14.230/2021, **configura manifesta violação a estes dispositivos legais, além de ensejar penalidades excessivamente gravosas e desproporcionais ao fato** que acarretou a propositura da ação originária.

Assim, concluo que a presente ação rescisória deve ser julgada **procedente, rescindindo-se o acórdão prolatado nos autos de nº 0800637-28.2013.8.12.0041**, de modo a **afastar a condenação do Autor Roberson Luiz Moureira** por improbidade administrativa, bem como as penalidades aplicadas.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, julgo **procedente** a ação rescisória, **rescindindo o acórdão prolatados nos autos de nº 0800637-28.2013.8.12.0041, de modo a afastar a condenação do Autor Roberson Luiz Moureira** por improbidade administrativa, bem como as penalidades aplicadas.

Assim, declaro a extinção do processo, com resolução de mérito, nos termos do art. 487, inc. I, do Código de Processo Civil.

Deixo de condenar os réus ao pagamento de custas processuais e honorários advocatícios, com fulcro nos arts. 17 e 18 Lei nº 7.347/1985, 128, § 5º, inc.



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

II, alínea "a", da Constituição Federal e 24, inc. I, da Lei Estadual nº 3.779/2009 (Regimento de Custas Judiciais do Estado de Mato Grosso do Sul).

No mais, **determino a restituição do depósito** a que se refere o inc. II do art. 968 do Código de Processo Civil, conforme o art. 974 do mesmo diploma.

D E C I S Ã O

Como consta na ata, a decisão foi a seguinte:

POR UNANIMIDADE, JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO RESCISÓRIA, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.

Presidência do(a) Exmo(a). Sr(a). Des. Alexandre Raslan

Relator(a), o(a) Exmo(a). Sr(a). Des. Alexandre Raslan

Tomaram parte no julgamento os(as) Exmos(as). Srs(as). Des. Alexandre Raslan, Juiz Fernando Paes de Campos, Des. Marco André Nogueira Hanson, Des. Marcelo Câmara Rasslan e Des. Nélio Stábile.

Campo Grande, 31 de julho de 2023.

in