



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ  
4ª CÂMARA CÍVEL - PROJUDI  
RUA MAUÁ, 920 - ALTO DA GLORIA - Curitiba/PR - CEP: 80.030-901

Autos nº. 0018763-84.2013.8.16.0030

**Apelação / Remessa Necessária nº 0018763-84.2013.8.16.0030**

**1ª Vara da Fazenda Pública de Foz do Iguaçu**

**Apelante(s):** Ministério Público do Estado do Paraná

**Apelado(s):** Adevilson Oliveira Gonçalves, Lincoln Barros de Sousa, Emerson Roberto Castilha, Elenice Nurnberg, JOANE VILELA PINTO, PAULO MAC DONALD GHISI e FRANCISCO LACERDA BRASILEIRO

**Relator:** Des. Maria Aparecida Blanco de Lima

**Rel. Subst.:** Juíza Subst. 2ºGrau Cristiane Santos Leite

**APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES COMISSIONADOS. FUNÇÕES EXECUTADAS QUE NÃO CORRESPONDEM À CHEFIA, DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO. ILEGALIDADE. DESOBEDIÊNCIA AO ART. 37, INCISO II E V, DA CF. AUSÊNCIA DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E PREJUÍZO AO ERÁRIO. PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS EFETIVAS. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE, MORALIDADE E IMPESSOALIDADE. IMPROBIDADE DO ART. 11, CAPUT, INCISO I, DA LEI 8.429/92. DOLO PELO EX-PREFEITO QUE EFETIVAVA AS CONTRATAÇÕES DE FORMA CONSCIENTE E EPONTÂNEA EM DESCONFORMIDADE COM DISPOSIÇÃO LEGAL. AUSÊNCIA DE PROVA DO DOLO DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS. PARCIAL PROCEDÊNCIA DO PEDIDO EXORDIAL. IMPOSIÇÃO DE SANÇÃO DE SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS E MULTA CIVIL, NOS TERMOS DO ART. 12, CAPUT, INCISO III E PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI 8.429/92. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA EM SEDE DE REEXAME NECESSÁRIO.**



**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível e Reexame necessário nº 0018763-84.2013.8.16.0030, em que é Apelante o Ministério Público do Estado do Paraná e Apelados Adevilson Oliveira Gonçalves e outros.

## **I – RELATÓRIO**

Trata-se de recurso de Apelação e Reexame necessário em face da r. sentença proferida pelo MM Juiz de Direito Rodrigo Luis Giacomini nos autos de Ação civil pública de responsabilidade por ato de improbidade administrativa sob nº 0018763-84.2013.8.16.0030, em que é autor o Ministério Público do Estado do Paraná e réus Adevilson Oliveira Gonçalves, Elenice Nurnberg, Emerson Roberto Castilha, Lincoln Barros de Sousa, Joane Vilela Batista, Paulo Mac Donald Ghisi e Francisco Lacerda Brasileiro.

Extraí-se da exordial os pedidos do autor para que sejam os réus condenados pelas práticas de atos de improbidade, em virtude das condutas que causaram prejuízo ao erário e pela ofensa aos princípios informadores da Administração Pública, com imposição das sanções do art. 12, inciso II e III, da Lei 8.429/92, bem como o ressarcimento ao erário no valor de R\$ 938.037,74 (mov. 1.1).

Defesa preliminar (movs. 20.1, 21.1, 23.1, 26.1, 28.2, 63.1). Réplica da defesa preliminar pelo autor (mov. 67.1).

Sobreveio sentença de rejeição da petição inicial (mov. 70.1). Com recurso de Apelação cível pelo Ministério Público do Estado do Paraná (mov. 79.1), a sentença foi reformada, e determinado o regular prosseguimento do feito (mov. 117.3).

Contestações (movs. 160.1, 167.1, 168.1, 173.1, 185.1, 186.1, 187.1). Impugnação às contestações (mov. 190.1).

Intimação das partes para pronuncia sobre o interesse de produção de provas (mov. 206.1), com resposta pelas partes (movs. 208.1, 210.1, 219.1, 220.1, 222.1, 223.1, 224.1).



Decisão saneadora e deferimento da produção de provas emprestadas (mov. 227.1).

Juntada das provas (mov. 249, 260, 357, 377).

Alegações finais (movs. 412.1, 416.1, 418.1, 423.1, 432.1, 433.1).

Sobreveio a r. sentença de improcedência dos pedidos formulados. Sem condenação do autor ao pagamento das custas e despesas processuais (mov. 435.1).

Insatisfeito, o Ministério Público do Estado do Paraná apresentou recurso de Apelação Cível, argumentando em síntese: (a) da Lei Complementar Municipal nº 97/2005, do art. 37, inciso V, da CF, e da ausência de assessoria, chefia e direção dos servidores comissionados; (b) do nítido desvio de função nas atividades dos servidores comissionados; (c) da sanção por multa do Tribunal de Contas ao Chefe do Poder executivo por infringência ao comando constitucional do Concurso Público; (d) além das contratações irregulares, há improbidade administrativa pelo dano ao erário com o pagamento de “verba de representação de gabinete”; (e) da existência de dolo na conduta dos apelados (mov. 446.1).

Remetido ao Tribunal, houve conversão em diligência para juntada dos áudios da prova emprestada do processo criminal (mov. 469.2). Provas (Áudio/Vídeo) colacionadas no mov. 470.

Novamente neste Tribunal, foram juntadas Contrarrazões ao recurso (movs. 26.1, 28.1-TJ).

Vista a PGJ, que pleiteou documentos (mov. 34.1-TJ), com nova conversão do julgamento em diligência (mov. 37.1-TJ). Em primeiro grau, juntada de documentos (movs. 473, 474, e 475-1ºG).

Parecer de mérito da D. PGJ pelo parcial provimento da apelação do Ministério Público com a condenação dos réus Paulo Mac Donald Ghisi e Joane Vilela Pinto, e manutenção da improcedência inicial com relação aos réus Adevilson Oliveira Gonçalves, Elenice Nurnberg, Emerson Roberto Castilha, Lincoln Barros de Sousa e Francisco Lacerda Brasileiro.

É a breve exposição.

## **II – VOTO E FUNDAMENTAÇÃO**

### ***II.a) Juízo de admissibilidade***



Nos termos do Enunciado administrativo nº 3 do STJ: “Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC.”

A r. sentença foi proferida e o recurso interposto quando já vigente o Novo Código de Processo Civil de 2015, razão pela qual os requisitos de admissibilidade do recurso serão analisados com base na referida lei.

Presentes os pressupostos de admissibilidade recursal, quais sejam: cabimento, legitimidade, interesse em recorrer, tempestividade, regularidade formal, inexistência de fato extintivo ou impeditivo do poder de recorrer e preparo (isenção), **conheço do apelo**.

Quanto ao cabimento de Reexame necessário no presente caso, tem-se que, em que pese a divergência das 1ª e 2ª Turmas do STJ, a 1ª Seção Cível já assentou entendimento na Corte.

A Seção Cível em julgamento dos Embargos de divergência em Recurso Especial nº 1.220.667MG (2014/0294745-7) fixou o cabimento do reexame necessário frente a sentenças de improcedência, total ou parcial, em Ação Civil Pública por aplicação, em analogia, do art. 19 da Lei 4.717/65. *In verbis*:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME NECESSÁRIO. CABIMENTO. APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, DO ART. 19 DA LEI 4.717/1965. É FIRME O ENTENDIMENTO NO STJ DE QUE O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DEVE SER APLICADO SUBSIDIARIAMENTE À LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRECEDENTES. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA PROVIDOS.

1. Verifica-se que, no acórdão embargado, a Primeira Turma decidiu que não há falar em aplicação subsidiária do art. 19 da Lei 4.717/65, mormente por ser o reexame necessário instrumento de exceção no sistema processual.
2. Já o v. acórdão paradigma da Segunda Turma decidiu admitir o reexame necessário na Ação de Improbidade.
3. A jurisprudência do STJ se firmou no sentido de que o Código de Processo Civil deve ser aplicado subsidiariamente à Lei de Improbidade Administrativa. Nesse sentido: REsp 1.217.554/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 22/8/2013, e REsp 1.098.669/GO, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 12/11/2010.
4. Portanto, é cabível o reexame necessário na Ação de Improbidade Administrativa, nos termos do artigo 475 do CPC/1973. Nessa linha: REsp 1556576/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 31/5/2016.
5. Ademais, por "aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65, as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se



indistintamente ao reexame necessário" (REsp 1.108.542/SC, Rel. Ministro Castro Meira, j. 19.5.2009, DJe 29.5.2009). Nesse sentido: AgRg no REsp 1219033/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 25/04/2011.

6. Ressalta-se, que não se desconhece que há decisões em sentido contrário. A propósito: REsp 1115586/DF, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 22/08/2016, e REsp 1220667/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 20/10/2014.

7. Diante do exposto, dou provimento aos Embargos de Divergência para que prevaleça a tese do v. acórdão paradigma de que é cabível o reexame necessário na Ação de Improbidade Administrativa, nos termos do artigo 475 do CPC/1973, e determino o retorno dos autos para o Tribunal de origem a fim de prosseguir no julgamento.

(STJ EREsp 1220667/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/05/2017, DJe 30/06/2017)

Assim, diante da sentença de parcial procedência dos pedidos exordias na presente Ação civil pública para apuração de ato de improbidade administrativa, cabível é o reexame necessário, nos termos do art. 19 da Lei 4.717/65.

Assim, presentes os requisitos de admissibilidade, conheço da remessa necessária realizada pelo juízo singular (mov. 435.1).

### ***II.b) Síntese processual***

Exclama o autor em sua exordial que recebeu notícia do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e apurou em Inquérito civil, havendo fortes indícios de atos de improbidade administrativa praticados pelo Poder executivo quando da distorção no quadro de servidores comissionados no Município de Foz do Iguaçu, com 17 (dezessete) nomeações irregulares para os cargos de Assessor I, Assessor II e Coordenador Extraordinário de Produção de Alimentos derivados de Legumes, sendo que esses cargos juridicamente não se coadunam com cargos de provimento em comissão, mas sim de provimento efetivo.

Estando na posição de réus os responsáveis pelas nomeações (Ex-Secretários Municipais e Ex-Prefeito), exclama descumprimento da norma constitucional vigente inculpada no art. 37, inciso II, da CF que estabelece a necessidade de concurso público para investidura em cargos públicos; desvio de finalidade dos cargos em comissão; atos causadores de prejuízo ao erário; violação aos princípios que regem a administração pública.

Requeru a condenação de alguns dos réus nas sanções do art. 12, inciso II, e de



outros nas sanções do art. 12, inciso III, ambos da Lei 8.429/92 (mov. 1.1-1ºG).

A r. sentença julgou totalmente improcedentes os pedidos exordiais, sem condenação do autor à sucumbência (mov. 435.1-1ºG).

Assim, o autor pretende em recurso a integral reforma da r. sentença para o fim de julgar procedentes os pedidos exordiais, nos termos já expostos (mov. 446.1-1ºG).

### *II.c) Do apelo e do reexame necessário*

Comungam os interesses do apelante e da remessa necessária, em verificar a correção da sentença de total improcedência dos pedidos exordiais, motivo pelo qual serão analisadas em conjunto.

Resume-se a controvérsia na análise da existência de ato de improbidade administrativa (arts. 10 e 11 da Lei 8.429/92) por parte dos Ex-Secretários Municipais e Ex-prefeito consistente na nomeação indevida de 17 (dezessete) servidores para cargos comissionados.

Pois bem.

A Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências, como em seus artigos 9º, 10º, 10-A e 11, que dispõem sobre os atos assim definidos, e os classifica em grupos, quais sejam atos que importem em enriquecimento ilícito, atos que causem prejuízo ao erário, atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário e, por fim, atos que atentem contra os Princípios da Administração Pública.

Incidirá na hipótese do **artigo 10 da Lei 8.429/92**, o agente público que causou, conscientemente, prejuízo ao erário em razão de sua conduta, e aquele outro que, mesmo não tendo previsto o dano ao erário, agiu de forma imprudente ou negligente. A distinção entre a conduta dolosa e culposa aproveita, apenas para fins de aplicação das sanções, incidindo para o segundo caso sanções menos severas, dentre as arroladas no artigo 12, II, observando, também, o seu parágrafo único.

O prejuízo ao erário, característico deste artigo, se revela pela perda, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação. Perda é o extravio de uma coisa que se possuía. O desvio é o destino ou aplicação errada. A apropriação caracteriza-se pelo apoderamento, inversão



de posse, permitindo que outrem transforme em seu, bem que não lhe pertence. Malbaratamento, por sua vez, seria o emprego ou aplicação indevida, ou seja, o gasto de forma inconveniente, com prejuízo. Por fim, a dilapidação é reconhecida como o esbanjamento, desperdício.

Por fim, o **artigo 11, caput, da Lei 8.429/92** se refere à ação ou omissão que atenta contra os princípios administrativos, violando os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Esses deveres são arrolados exemplificativamente, a eles se podem acrescentar a boa-fé, a impessoalidade, igualdade, proporcionalidade, dentre outros contidos nos princípios que norteiam a atividade administrativa.

Apresentados esclarecimentos objetivos sobre as espécies de improbidade administrativa objeto de análise nestes autos, passa-se a análise do caso concreto e das razões recursais.

Nos termos do art. 37, inciso II, da CF, é vedada a contratação sem a realização de concurso público:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Há exceção prevista pelo dispositivo legal, atinente a nomeações para cargo em comissão, quando os referidos cargos em comissão se destinam às atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, inciso V, da CF:

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

No caso, as funções exercidas pelos ocupantes dos cargos comissionados não poderiam ser incluídas na exceção constitucional porque desempenham funções que não dizem respeito às atribuições de direção, chefia e assessoramento.



Confrontando a descrição das atividades de cada cargo com as funções efetivamente desempenhadas, é possível constatar o que já fora registrado pelo Ministério Público em quadro comparativo que ora reproduzo (págs. 10/14-mov. 57.1-TJ):

<b>Servidor</b>	<b>Cargo</b>	<b>Descrição de atividades (cf. mov. 474.4, fl. 20-21)</b>	<b>Função desempenhada na prática (cf. depoimentos da prova emprestada – mov. 470)</b>
Dirce Sobreira Fernandes	Assessor I	Assessoramento à diretora do depto. de ensino infantil no CMEI Soldadinho de Chumbo - histórico escolar educação e dados estatísticos e demandas em geral.	Trabalhou em posto de saúde, na recepção, por um período. Na creche, era inspetora. Servia as crianças nas mesas. Ajudava a professora a olhar as crianças no parque. Cuidava do portão (horário de entrada e saída)
Elisandro da Rosa Silva	Assessor II	Assessoramento a coordenadora do núcleo de aumentos	Era padeiro na Prefeitura. Não tinha subordinados. Ensinava o ofício a





		nas atividades de manuseio e distribuição de produtos às escolas da rede municipal	Guardas-Mirins
Eni Izabel Lourenço	Coordenador Extraordinário de Produção de Alimentos derivados de Legumes	Coordenação do programa de alimentação e nutrição da secretaria na elaboração e distribuição dos educação deriv. legumes paes e demais gêneros alimentícios	Atividades de auxiliar administrativo, quando foi assessora. Atendimento ao público. Não tinha subordinados. Como coordenadora, cuidava de todo o setor: padeiros, guardas-mirins etc.
Geneci Alves de Oliveira Apolinário	Assessor II	Assessoramento a diretora do depto. de ensino fundamental na escola municipal Pe. Luigi Salvucci levantamento de dados estatísticos: histórico escolar e demandas em geral	Atendimento aos pais e de telefonemas
Ivonete Simão	Assessor I	Assessoramento à diretora do depto. de ensino fundamental na Escola Municipal Ponte da Amizade	Ajudava a diretora, carimbava alguma coisa. Entregava merenda e olhava as crianças no intervalo. Não representou o gabinete do Prefeito.
Luiz de Almeida Silva	Assessor III	Assessoramento a diretora do depto. de ensino fundamental na Escola Municipal Irio Manganelli -	Manutenção geral (vasos, lâmpadas, equipamentos, pintura).



		levantamento de dados estatísticos: histórico escolar e demandas em geral	
Marci Saete Berlanda	Assessor I	Assessoramento a diretora do depto. De ensino fundamental na escola municipal prof. Benedito João Cordeiro - levantamento de dados estatísticos; histórico escolar e demandas em geral.	Auxiliava professoras. Não representava o gabinete do Prefeito
Marciorian Klaus	Assessor I	Assessoria às atividades desenvolvidas pela coordenadora da central de alimentos.	Era padeiro no Núcleo de Nutrição e Alimentos. Ensinava os guardas-mirins e supervisionava a produção.
Marcos Gonzalez	Assessor I	Assessoramento à equipe do programa construindo a cidadania - redução de evasão escolar na rede Municipal de ensino.	
Nerci do Carmo de Andrade	Assessor III	Assessorar a coordenadoria dos Centro municipal de Educação Infantil Érico Veríssimo.	Ajudava no que fosse necessário. Cuidava das crianças, entregava merendas. Ajudava na limpeza e na cozinha
Neverton Henrique dos Santos Fortunato	Assessor III	Assessoramento à coordenadora do núcleo, acompanhamento na entrega de alimentos	Serviços gerais. Auxiliar de padeiro. Produção de massa.



		produzidas na central de alimentos às escolas, CMEIS, postos de saúde.	
Raquel dos Santos	Assessor III	Assessoramento e levantamento de dados das demandas da Central do Núcleo de Alimentos do município	Fazia as contas e notas dos pães a serem produzidos. Atendimento a famílias. Não representou o gabinete do Prefeito
Sônia dos Santos Cirilo	Assessor II	Assessoria às diretoras do depto. de educação especial, educação infantil, assistência ao educando e ensino fundamental no fornecimento de dados e informações da esfera administrativa, a fim de subsidiar educação o processo decisório.	Trabalhava na limpeza das salas, banheiros e pátio.
Tiago Bernardino	Assessor II	Assessoramento à coordenadora do núcleo - setor de produção.	Produção de pães
Viviane Moraes de Moura	Assessor II	Assessoramento a diretora do depto. de ensino fundamental Na Escola Municipal Josinete Holler - levantamento de dados estatísticos; histórico escolar e demandas em geral.	Auxiliava na secretaria. Arquivos, telefonemas. Não tinha subordinado.
Wellington Severo da Silva	Assessor I	Assessoria direta a secretária de educação no projeto de informática nas escolas municipais.	Fazia manutenção dos computadores e formação dos professores. Não tinha subordinados.

Houve desvio de finalidade dos cargos comissionados porque os mesmos não foram utilizados para o exercício de função de chefia, direção ou assessoramento.



Portanto, configurada a infringência a lei no caso.

No entanto, o parquet não questiona, e nem faz prova, da ausência de prestação de serviço por parte dos funcionários comissionados.

Assim, em que pese ter sido nomeado de forma ilícita, e em decorrência desta nomeação ter recebido proventos do ente municipal, não há como determinar a restituição dos referidos valores, sob pena de enriquecimento ilícito por parte do Município, que receberia, assim, contraprestação, na modalidade de prestação de serviços de forma gratuita.

Assim, correta, pois, a r. sentença que afastou a incidência do art. 10 da Lei 8.429/92 tendo em vista a ausência de possibilidade de mensuração de lesão ao erário quando não há controvérsia acerca da regular prestação do serviço pelo funcionário.

Por outro lado, em que pese a conduta dos requeridos não ser típica do art. 10 da Lei 8.429/92, infringiram de forma clara o art. 11, caput e inciso I, da Lei 8.429/92, tendo em vista que atentou contra os princípios da administração pública, em especial ou princípios da legalidade, imparcialidade e legalidade às instituições, praticando ato proibido em lei, disposto no art. 37, caput e incisos II e V, da CF.

Constatada a presença dos elementos objetivos do tipo, passo a análise do elemento subjetivo.

Oportuno citar o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça que muito bem especifica as condições necessárias para que haja a improbidade administrativa, senão vejamos:

**(Destaque ausente no original)**

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSOS ESPECIAIS. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. NÃO-COMPROVAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. VIOLAÇÃO DE DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. INADEQUAÇÃO DE ANÁLISE EM RECURSO ESPECIAL. “AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282/STF E 211/STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA DE PAGAMENTO DE CORREÇÃO MONETÁRIA. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ART. 11 DA LEI 8.429/92). ELEMENTO SUBJETIVO. MODALIDADE CULPOSA. ATIPICIDADE CONFIGURADA. LESÃO AO ERÁRIO (ART. 10 DA LEI 8.429/92). REQUISITO ESSENCIAL PARA A CONFIGURAÇÃO DA CONDUTA. DANO PRESUMIDO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. RECURSOS ESPECIAIS PARCIALMENTE CONHECIDOS E, NESSAS PARTES, PROVIDOS. (...) 7. **A configuração de qualquer ato de improbidade administrativa exige a presença do elemento subjetivo na conduta do agente público, pois não é admitida a responsabilidade**



**objetiva** em face do atual sistema jurídico brasileiro, principalmente considerando a gravidade das sanções contidas na Lei de Improbidade Administrativa. Portanto, **é indispensável a presença de conduta dolosa ou culposa do agente público ao praticar o ato de improbidade administrativa**, especialmente pelo tipo previsto no art. 11 da Lei 8.429/92, especificamente por lesão aos princípios da Administração Pública, que admite manifesta amplitude em sua aplicação. Por outro lado, **é importante ressaltar que a forma culposa somente é admitida no ato de improbidade administrativa relacionado à lesão ao erário (art. 10 da LIA), não sendo aplicável aos demais tipos (arts. 9º e 11 da LIA). (...)**". (REsp 805.080/SP, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/06/2009, DJe 06/08/2009)

Com isto, conclui-se que, nos casos de improbidade administrativa por infração do art. 10 da Lei nº 8.429/92 a modalidade culposa será admitida, enquanto nos casos de improbidade administrativa por infração aos arts. 9 e **11, da mesma Lei, somente a modalidade dolosa será admitida.**

Sobro o dolo, é importante frisar que vem se admitindo que para aplicação do art. 11, da Lei de Improbidade Administrativa, basta a configuração do dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, ou seja, não é necessária a intenção específica para caracterizar o ato ímprobo.

Neste sentido, é o entendimento da Corte Superior:

"Para a caracterização dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 11 da Lei 8.429/92, é necessário que o agente ímprobo tenha agido ao menos com dolo genérico, prescindindo a análise de qualquer elemento específico para sua tipificação. (...) **Afirmado o dolo genérico pelo aresto impugnado, na medida em que o mandatário do município deixou consciente e livremente de cumprir as disposições legais, mantém-se a condenação por ato de improbidade administrativa.**"  
STJ. AgRg no AREsp 307583/RN. Segunda Turma. Min. Rel. Castro Meira. DJe 28.06.2013. (destaquei)

Para aferir o dolo dos réus, extrai-se da oitiva dos depoimentos tomados e constantes nos autos:

Extrai-se do depoimento de Dirce (**mov. 470.1**), servidora listada dentre as nomeações irregulares em análise, quando questionada como conseguiu o cargo, que o seu



marido foi candidato a vereador, e ele é quem soube da vaga e quem fez todo o tramite da contratação para ela, acreditando ser por influência política. Verifica-se que somente saiu quando o Paulo perdeu a reeleição e ele teve que liberar as vagas que foi destinada para o seu pessoal.

Extrai-se do depoimento de Eni (**mov. 470.3**), servidora listada dentre as nomeações irregulares em análise, que o ex-prefeito passou pelo setor onde trabalhava afirmando que gostaria de reaproveitar os funcionários que já estavam na Prefeitura pela empresa terceirizada, e assim realizou a entrevista e foi contratada / nomeada.

Extrai-se do depoimento de Ivonete (**mov. 470.4**), servidora listada dentre as nomeações irregulares em análise, quando questionada como conseguiu o cargo, que foi o seu marido que levou ela no RH porque estavam precisando de gente para trabalhar.

Extrai-se do depoimento de Marci (**mov. 470.5**), servidora listada dentre as nomeações irregulares em análise, quando questionada como conseguiu o cargo, que antes das eleições ela pediu diretamente para o Prefeito a vaga, e o Prefeito disse que ajudaria ela. Então depois de eleito ela retornou a Prefeitura e pediu para ele o trabalho, e ele disse que ia arrumar e a nomeou para o cargo.

Extrai-se do depoimento de Marçoriane (**mov. 470.6**), servidor listado dentre as nomeações irregulares em análise, quando questionado como conseguiu o cargo, que afirmou que estava desempregado e levou o currículo na Prefeitura e então foi procurado e contratado / nomeado. Foi exonerado quando terminou a gestão.

Extrai-se do depoimento de Nerci (**mov. 470.7**), servidora listada dentre as nomeações irregulares em análise, que esta descreveu que o pai dela trabalhou para o ex-Prefeito, e que também ela trabalho para a família dele. Quando questionada como conseguiu o cargo, informou que havia batido à porta da Prefeitura e pedido várias vezes o emprego, e quando o Paulo entrou como Prefeito na Prefeitura ela pediu novamente e ele deu o cargo para ela, quando então ligaram do RH informando que a mando dele tinha uma vaga para ela na Secretaria da Educação, e ela foi nomeada.

Extrai-se do depoimento de Neverton (**mov. 470.8**), servidor listado dentre as nomeações irregulares em análise, quando questionado como conseguiu o cargo, que ele trabalhou pela guarda mirim até 2010. Saiu e ficou desempregado. E então soube que surgiu a vaga pela Izabel, que falou para ele ir até a Prefeitura. E na Prefeitura ele conseguiu o cargo e foi nomeado. Saiu porque acabou o mandato.

Extrai-se do depoimento de Raquel (**mov. 470.9**), servidora listada dentre as nomeações irregulares em análise, quando questionada como conseguiu o cargo, afirmou que que é filiada ao partido, e então pediu uma oportunidade para o Prefeito, e ele deu a oportunidade,



então ela foi nomeada.

Extrai-se do depoimento de Sonia (**mov. 470.10**), servidora listada dentre as nomeações irregulares em análise, quando questionada como conseguiu o cargo, afirmou que pediu emprego para a Diretora, que conversou com a Prefeitura, que então conseguiu a vaga e a chamou para nomeação.

Extrai-se do depoimento de Tiago (**mov. 470.11**), servidor listado dentre as nomeações irregulares em análise, quando questionado como conseguiu o cargo, que ele trabalhou pela guarda mirim. Saiu e ficou desempregado. E então foi chamado para retornar e assumir como “assistente de padeiro”.

Extrai-se do depoimento de Viviane (**mov. 470.12**), servidora listada dentre as nomeações irregulares em análise, quando questionada como conseguiu o cargo, informou que foi até o RH e lá tinha a vaga. Foi exonerada porque acabou o mandato do Prefeito.

Extrai-se do depoimento de Wellington (**mov. 470.13**), servidor listado dentre as nomeações irregulares em análise, quando questionado como conseguiu o cargo, informou que em 2009 apresentou projeto para Joane Vilela, Ex-Secretária Municipal de Educação e para Paulo Mac Donald Ghisi, Ex-Prefeito, e foi contratado para a execução do projeto.

Extrai-se do depoimento de Genesi (**mov. 470.14**), servidora listada dentre as nomeações irregulares em análise, quando questionada como conseguiu o cargo, informou que precisava do trabalho e pediu direto para o Prefeito para trabalhar, e ele disse que ia ajudar e então foi contratada.

Aline (**mov. 470.21**) cargo comissionado, assessora do gabinete do Prefeito. Trabalhava na empresa do Paulo e quando ele assumiu a prefeitura foi convidada para trabalhar com ele.

Assim, verifica-se a existência de dolo por parte do Ex-Prefeito, Paulo Mac Donald, pois realizou as contratações deixando de forma consciente de cumprir com as disposições legais, tendo em vista que se utilizou da Administração para dar empregos à população que o procurava em busca de oportunidades, revelando, em verdade, o desrespeito do administrador às regras constitucionais e aos princípios administrativos.

Ou seja. Todos os depoimentos convergem para uma única conclusão, a de que o Ex-Prefeito de forma consciente e livre nomeou cidadãos para os cargos comissionados mesmo sabendo que seriam para funções que não correspondem à Chefia, Assessoramento e Direção.

Assim, voto pelo provimento do recurso neste ponto, para reformar a sentença também em sede de reexame necessário, para reconhecendo ato de improbidade do Ex-Prefeito



condená-lo nas sanções do art. 12, inciso III, da Lei 8.429/92.

Nos termos do art. 12, caput e parágrafo único, da Lei 8.429/92, as sanções podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato, devendo o juiz levar em conta a extensão do dano causado bem como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

No caso em concreto, cumpre registrar a ausência de dano causado e a ausência de proveito patrimonial pelo requerido. Uma vez que se extrai dos autos que o ente municipal efetivamente recebeu pela prestação de serviços dos servidores contratados de forma irregular, inexistindo lesão ao erário; e uma vez que não há registro de que o requerido tenha recebido qualquer vantagem pessoal na realização da contratação direta, mesmo que, registre-se, ilegal.

Portanto, entendo como razoável a imposição de sanção de suspensão dos direitos políticos pelo período de 3 (três) anos, a contar do trânsito em julgado da presente e pagamento de multa civil correspondente a uma vez o valor da última remuneração percebida pelo agente.

Justifico a aplicação da sanção de suspensão dos direitos políticos e de multa civil, tendo em vista que foi no exercício de mandato político que cometeu a ilegalidade e o ato de improbidade e tendo em vista que a imposição de multa é medida coercitiva educacional para que em eventual novo exercício de função pública o agente seja mais diligente e probo.

Por outro lado, justifico o afastamento da sanção de ressarcimento integral do dano, perda da função pública, e proibição de contratação com o poder público, pela pequena gravidade do ato improprio, pela ausência de lesão ao erário, pela ausência de benefício econômico logrado pelo agente, e pela ausência de cometimento do ato de improbidade na condição de contratado do ente público ou destinatário de benefício ou incentivo fiscal.

O nome dos demais réus, em nenhum momento foi levantado. Do contrário, nas oportunidades em que foi citado nome dos Secretários foi para esclarecer que os mesmos desconheciam do conteúdo das Portarias de nomeações, sendo que apenas assinavam para testar a formalidade, e não o conteúdo, como é de praxe.

Ary (**mov. 470.16**) servidor que labora no setor de Recursos Humanos – RH, realizando a contratação de todos os funcionários a serviço do Município, seja por CLT, comissionado e/ou concursado. Que os expedientes para nomeação e posse eram assinados pelo Prefeito, Secretaria da Administração, e, até onde se recordava, pela Secretaria onde a pessoa iria trabalhar.

Celia (**mov. 470.17**) servidora que pode atestar que os expedientes de nomeação e posse eram assinados pelo Prefeito, Secretaria da Administração, e Secretaria de gestão de pessoas. Mas que não era imprescindível a assinatura dos Secretários, sendo apenas formalidade.





Ilda (**mov. 470.19**) trabalhou para o Município da época em que era Secretário da Administração o apelado Lincoln. Esclareceu que as portarias de nomeações passavam pelo Departamento de Administração. O Secretário assinava a título de padronização dos atos e analisava somente a forma, e não o conteúdo. Não tem conhecimento de que ele participava da escolha dos nomeados. Que a solicitação chegava via memorando, o Departamento de Administração elaborava o ato, numerando-o, e os encaminhava para as assinaturas do Secretário da Administração e do Prefeito.

Vilma (**mov. 470.20**) também trabalhava no período do Secretário Lincoln. Afirmou que o secretário assinava os documentos atestando que o documento estava na forma correta, sem analisar o conteúdo. Afirmou que as nas gestões anteriores se procedia da mesma forma.

No caso dos secretários, não há dolo, nem mesmo na modalidade genérica. Isso porque não há como se afirmar que os mesmos realizaram as contratações (assinando os expedientes) deixando de forma consciente de cumprir com as disposições legais.

Pelo contrário, em verdade, para os Secretários havia aparente nomeação regular para cargos comissionados com função de direção, chefia ou assessoramento, com base em Lei Complementar Municipal nº 97/2005.

Tendo em vista a presunção de legalidade da norma, a ausência de questionamento e efetiva vigência desta quando da sua aplicação pelos requeridos, e o dever de obediência dos requeridos da legislação municipal pertinente, não há como reconhecer que os atos administrativos de acordo com a lei municipal violam o princípio da legalidade.

Pois bem.

Com o parcial provimento do apelo do Ministério Público e reforma da r. sentença para condenação de apenas um dos sete réus indicados, verifica-se que a sucumbência do Ministério Público não é mínima, ao ponto de vir a justificar a condenação integral do requerido ao pagamento das custas e despesas processuais.

Portanto, com fulcro no art. 86, caput, do NCPC (códex vigente à época da prolação da sentença), cabível é a condenação do requerente e do requerido, no percentual de 50% para cada, ao pagamento das custas e despesas processuais.

No entanto, nos termos do art. 17 da Lei 7.347/85, somente é cabível a condenação do requerente ao pagamento da sucumbência no caso de evidenciada má-fé, o que não resta configurado neste feito, pelo que afasta-se a condenação do requerente a sucumbência.

Deixo de arbitrar honorários advocatícios sucumbenciais, nos termos do art. 17 da Lei 7.347/85 e Enunciado 2 das Câmaras de Direito Público desta Corte de Justiça, tendo em



vista a impossibilidade do Ministério Público pode beneficiar-se dessa verba, quando vencedora da ação, ainda mais quando parcialmente vencedora da ação.

### ***II.d) Conclusão***

Ante o exposto, voto pelo conhecimento e parcial provimento do apelo, para julgar parcialmente procedente o pedido exordial, reformando a sentença em sede de reexame necessário para:

Julgar procedente o pedido exordial com relação ao Ex-Prefeito Paulo Mac Donald Ghisi, julgando extinto o feito com resolução do mérito nos termos do art. 487, inciso I, do NCPC, condenando o requerido ao ato de improbidade administrativa do art. 11, caput e inciso I, impondo-lhe a sanção do art. 12, inciso III, ambos da Lei 8.429/92, de suspensão dos direitos políticos pelo período de 3 (três) anos, a contar do trânsito em julgado da presente, e multa civil no valor de uma vez a última remuneração percebida pelo agente.

Pela sucumbência, condeno o requerido ao pagamento de 50% das custas e despesas processuais, sem condenação em honorários advocatícios, nos termos da fundamentação supra exposta.

Julgar improcedentes os pedidos exordiais com relação aos demais requeridos, julgando extinto o feito com resolução do mérito nos termos do art. 487, inciso I, do NCPC: Elenice Nurnberg, Lincoln Barros de Sousa, Adevilson Oliveira Gonçalves, Emerson Roberto Castilha, Francisco Lacerda Brasileiro, e Joane Vilela Pinto.

### **III – DECISÃO**

Ante o exposto, acordam os Desembargadores da 4ª Câmara Cível do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ, por unanimidade de votos, em julgar pelo (a) Provimento em Parte do recurso de Ministério Público do Estado do Paraná.

O julgamento foi presidido pelo (a) Desembargadora Regina Helena Afonso De Oliveira Portes, sem voto, e dele participaram Juíza Subst. 2ºgrau Cristiane Santos Leite (relator), Juiz Subst. 2ºgrau Francisco Cardozo Oliveira e Desembargadora Astrid Maranhão De Carvalho Ruthes.

04 de junho de 2019

Juíza Subst. 2ºGrau Cristiane Santos Leite

Juiz (a) relator (a)

