



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Iguatu

2ª Vara Cível da Comarca de Iguatu

Rua José Amaro, S/N, Bugi - CEP 63501-002, Fone: (88) 3581-8181, Iguatu-CE

- E-mail: iguatu.2civel@tjce.jus.br

Processo nº: 0002219-35.2018.8.06.0091  
Apenso: Processos Apenso << Informação indisponível >>  
Classe: Ação Civil de Improbidade Administrativa  
Assunto: Modalidade / Limite  
Requerente: Ministério Público do Estado do Ceará  
Requerido: Ednaldo de Lavor Couras

## SENTENÇA

Vistos etc.

1. Relatório:

O Ministério Público Estadual ingressou com ação de improbidade administrativa em desfavor de Ednaldo de Lavor Couras, atribuindo-lhe ato de improbidade administrativa, previsto no art. 11, caput, e inciso I, da Lei nº 8.429/92.

Em suma, conforme já relatado na decisão de fls. 178/194, alega o requerente que a parte requerida, enquanto ocupante do cargo de Prefeito do Município de Iguatu, cometeu ato de improbidade administrativa concernente à promoção pessoal, por meio de pintura dos prédios públicos municipais com as cores amarela e laranja, bem como, utilizando-se do brasão não oficial "prefeitura de um novo tempo" em documentos oficiais, propagandas e faixas, uniformes de times de futebol, timbres em documentos oficiais, etc.

Aduz ainda, que o intuito da utilização desses elementos visuais é para criar uma identificação visual entre as ações da prefeitura, seu partido e o réu, este último, que mesmo após recomendação ministerial extrajudicial, teria continuado a veicular a imagem da Administração Pública com a sua.

Por fim, afirma que o réu feriu os Princípios da Impessoalidade, da Legalidade e Moralidade, norteadores da Administração Pública.

Formulou os pedidos de indisponibilidade de bens e rendas do requerido, de forma liminar, bem como, a imposição de obrigação de não fazer, no intuito de abstenção de utilização das cores e logomarcas vinculadas ao requerido, a condenação do réu por ato de



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Iguatu

2ª Vara Cível da Comarca de Iguatu

Rua José Amaro, S/N, Bugi - CEP 63501-002, Fone: (88) 3581-8181, Iguatu-CE

- E-mail: iguatu.2civel@tjce.jus.br

improbidade.

Com a inicial vieram os documentos de fls. 39/176.

O pedido de medida liminar fora deferido parcialmente, conforme decisão interlocutória de fls. 178/194.

Notificada a apresentar manifestação por escrito, nos termos do art. 17, § 7º, da Lei nº 8.429/92, apresentou a manifestação de fls. 203/214, narrando em suma que não há que se falar em descumprimento da recomendação ministerial, vez que só possuem força de coercibilidade as decisões judiciais, bem como, que inexistem atos de improbidade administrativa.

Em sua manifestação inaugural, o réu ainda afirma que não há identidade entre as cores amarela e laranja à sua pessoa, bem como inexistente intuito de promoção pessoal, vez que as referidas cores eram utilizadas no município há muitos anos, não havendo lei que regulamente as cores oficiais do município, a serem usadas nos prédio, documentos e indumentárias.

Alega ainda, que em sua campanha no ano de 2012 foi utilizada a cor azul, sendo coincidência a utilização das cores amarela e laranja em uma única campanha do gestor, a serem as cores utilizadas no município.

Por fim, aduz que não fora quantificado ou estimado suposto dano ao erário.

Recebida a inicial, conforme decisão de fls. 312/313.

Contestação às fls. 328/354.

Não há pendências processuais, ou nulidades a serem sanadas, estando o feito regular e apto a julgamento.

Brevemente relatado. Decido.

## 2. Fundamentação:

A Ação de Improbidade Administrativa, de alto destaque na vida democrática da Nação, notadamente porque tem o fim de fiscalizar o agente público, no pertinente ao patrimônio público que lhe está afeto, enseja, através de meios prontos e eficazes, alcançar judicialmente a decretação de invalidade dos atos lesivos ao erário, obrigando os responsáveis ao ressarcimento do dano causado, dentre outras consequências legalmente previstas.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Iguatu

2ª Vara Cível da Comarca de Iguatu

Rua José Amaro, S/N, Bugi - CEP 63501-002, Fone: (88) 3581-8181, Iguatu-CE

- E-mail: iguatu.2civel@tjce.jus.br

A demanda, contudo, deverá ser idônea para produzir os efeitos procurados, ou seja, uma decisão de mérito.

A Carta da República de 1988, no art. 37, *caput*, dispõe que a Administração Pública Direta e Indireta deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, ponderando, ainda, no § 4º, que:

*“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”.*

Na doutrina de Cristiano Chaves de Farias e Fredie Didier Júnior, atos de improbidade administrativa, presentes entre os atos de imoralidade, são:

*“aqueles praticados pelos agentes públicos, com desonestidade (má-fé e dolo), que importem em enriquecimento ilícito, causem prejuízo ao erário e que, independentemente do prejuízo, **atentem contra os princípios da administração**”.*

É de todo sabido que o conceito de improbidade, assim denominado pela Carta Magna de 1988 o ato lesivo à moralidade administrativa, está intimamente ligado à necessidade de o agente público atuar sempre com honestidade e em atendimento aos interesses públicos, **sem aproveitar-se indevidamente dos poderes e das facilidades que lhes são conferidos no exercício de mandato, função, emprego ou cargo público.**

Neste trilhar, o administrador público, quando da assunção ao cargo que lhe é outorgado, obriga-se a desempenhar a sua função dentro dos preceitos do Direito e da Moral Administrativa, com o objetivo de atingir o bem comum da coletividade. Nessa perspectiva, faz-se necessário, diz Celso Antônio Bandeira de Melo (2004):

*“inibir que a Administração se conduza perante o administrado de modo caviloso, com astúcia ou malícia preordenadas, a submergir-lhe direitos ou embaraçar-lhe o exercício e, reversamente, impor-lhe um comportamento franco, sincero, leal.”*

Todas as pessoas sérias defendem uma Administração Pública honesta e preocupada com o bem da coletividade. A eficácia dos mecanismos de controle externo da



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Iguatu

2ª Vara Cível da Comarca de Iguatu

Rua José Amaro, S/N, Bugi - CEP 63501-002, Fone: (88) 3581-8181, Iguatu-CE

- E-mail: iguatu.2civel@tjce.jus.br

Administração Pública deve servir de freio para a improbidade praticada no exercício dos cargos, das funções e empregos públicos, um mal que deve ser diuturnamente combatido pelas instituições nacionais e pelos agentes públicos que as integram.

Nesse sentido, o Ministério Público exerce papel fundamental, postulando ao Judiciário as medidas necessárias, preventivas e repressivas em prol dos interesses sociais e individuais indisponíveis, defendendo a ordem jurídica e o regime democrático, conforme dicção do art. 127 da Constituição Federal, e velando, como no caso em apreço, pelos princípios que norteiam a administração pública, especialmente os princípios da legalidade e da moralidade administrativa.

Nos dizeres do doutrinador Pazzaglini Filho (1998), entende-se por improbidade administrativa:

*"o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da Ordem Jurídica (Estado de Direito, Republicano e Democrático), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo tráfico de influência nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante concessão de obséquios e privilégios ilícitos."*(destacamos)

A *mens legislatoris* constitucional foi a de precipuamente evitar este tipo de comportamento, razão por que o legislador constituinte fez constar no art. 37 da Constituição Federal que *"a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência"*.

Ademais, a Lei de Improbidade Administrativa, ao dispor acerca "dos atos de improbidade administrativa" no seu capítulo II, trouxe a caracterização dos atos que configuram enriquecimento ilícito (art. 9º); dos atos que configuram lesão ao erário (art. 10); e, dos atos que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11).

Registre-se, além disso, que o Supremo Tribunal Federal, em 18/08/2022, no julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989, relativo ao Tema nº 1199 (Improbidade - Retroatividade - Lei 14.230/21 - Dolo - Prescrição) fixou a tese que a nova Lei nº 14.230/2021 aplica-se a atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém, sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Iguatu

2ª Vara Cível da Comarca de Iguatu

Rua José Amaro, S/N, Bugi - CEP 63501-002, Fone: (88) 3581-8181, Iguatu-CE

- E-mail: iguatu.2civel@tjce.jus.br

expressa do texto anterior, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente:

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 CORRUPTOS 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



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Iguatu

2ª Vara Cível da Comarca de Iguatu

Rua José Amaro, S/N, Bugi - CEP 63501-002, Fone: (88) 3581-8181, Iguatu-CE

- E-mail: iguatu.2civel@tjce.jus.br

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 (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

**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ**

Comarca de Iguatu

2ª Vara Cível da Comarca de Iguatu

Rua José Amaro, S/N, Bugi - CEP 63501-002, Fone: (88) 3581-8181, Iguatu-CE

- E-mail: iguatu.2civel@tjce.jus.br

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 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 TEMA897, Repercussão Geral no RE 852.475, Red. p/Acórdão: Min. EDSONFACHIN. 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;



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Iguatu

2ª Vara Cível da Comarca de Iguatu

Rua José Amaro, S/N, Bugi - CEP 63501-002, Fone: (88) 3581-8181, Iguatu-CE

- E-mail: iguatu.2civel@tjce.jus.br

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". - Transitado em julgado em 16/02/2023.

Assim, entende-se que o propósito da Lei de Improbidade Administrativa é coibir atos praticados com manifesta intenção lesiva à Administração Pública e não apenas atos que, embora ilegais ou irregulares, tenham sido praticados por administradores inábeis sem a comprovação de má-fé. Em outras palavras, pode-se cogitar da eventual ilegalidade do ato, mas sem a demonstração do caráter volitivo do réu em ferir os princípios basilares da Administração, não há como se fixar a responsabilidade pretendida.

Assim, fica evidenciado que, para caracterização do ato de improbidade administrativa, faz-se necessário dolo do agente, assim entendido como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA, não bastando a voluntariedade do agente ou o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas. Assim, da ilegalidade ou irregularidade em si não decorre a improbidade.

Ressalto, novamente, que é cediço que para a configuração do ato de improbidade, ainda que presente manifesta irregularidade ou ilegalidade, é necessário que haja o dolo, a má-fé, bem assim a desonestidade ou imoralidade no trato da coisa pública.

Sobre a necessidade da demonstração da conduta dolosa de improbidade vale destacar o artigo 1º, § 1º, da LIA, já com as modificações da Lei 14.230/2021:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos dessa lei.

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Iguatu

2ª Vara Cível da Comarca de Iguatu

Rua José Amaro, S/N, Bugi - CEP 63501-002, Fone: (88) 3581-8181, Iguatu-CE

- E-mail: iguatu.2civel@tjce.jus.br

Por sua vez, o § 2º, do mesmo artigo, trouxe a exigência de comprovação do dolo específico do agente:

§ 2º 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.

Trago ainda o teor do §3º, de tal artigo:

§ 3º 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.

Dispõe também os §§ 1º e 2º, do artigo 11:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

(...) § 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.587, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei.

No mesmo sentido:

Art. 17-C. A sentença proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá, além de observar o disposto no art. 489 da Lei nº 13.105, de março de 2015 (Código de Processo Civil):

(...) § 1º A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade.

Portanto, analisando-se as novas disposições, **conclui-se ser essencial a comprovação do dolo específico, especialmente para os fins de caracterização de ato de improbidade, ou seja, é o ato eivado de má-fé.** O erro grosseiro, a falta de zelo com a coisa pública, a negligência, podem ser punidos em outra esfera, de modo que não ficarão necessariamente impunes, mas não mais caracterizarão atos de improbidade. Em outras palavras, da ilegalidade ou irregularidade em si não decorre a improbidade.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Iguatu

2ª Vara Cível da Comarca de Iguatu

Rua José Amaro, S/N, Bugi - CEP 63501-002, Fone: (88) 3581-8181, Iguatu-CE

- E-mail: iguatu.2civel@tjce.jus.br

Nos ensinamentos de Fábio Medina Osório, "incorrerá na falta de probidade administrativa o agente que praticar toda e qualquer ilegalidade? A violação de um dever público conduz, automaticamente, à violação do dever de probidade administrativa? As respostas são negativas, já que nada pode ser automático neste delicado terreno, já o dissemos anteriormente. É evidente que o dever de probidade é um máximo dever público, cuja concreção depende de uma prévia violação de outros deveres no marco da ilegalidade do Estado Democrático de Direito. Atua com falta de probidade o agente gravemente desonesto ou intoleravelmente incompetente, incapaz de administrar a coisa pública ou de exercer suas competências funcionais. A valoração da ilicitude inerente ao ato de uma falta de probidade administrativa é o elemento fundamental no processo de reconhecimento do dever" (Fábio Medina Osório, "Teoria da Improbidade Administrativa", 3ª ed., 2013, São Paulo, RT, p. 228).

Ressalte-se, além disso, que as instituições de natureza punitiva são absolutamente incompatíveis com discricionariedade. Significa dizer que não se considera ato ímprobo senão aquele descrito na norma de regência, o que impõe ao demandante o ônus de descrever, detalhadamente, as condutas ímprobas atribuída ao réu, que, aliadas a suporte probatório convincente, justificam o prosseguimento da ação. Daí porque "configurar uma conduta como improba não é questão de conveniência administrativa, mas de prova quanto aos fatos. Prova-se a improbidade. Se não houver prova suficiente, não é possível emitir juízo de improbidade." (Marçal Justen Filho, in Curso de Direito Administrativo, Editora Saraiva, 2005, página 687).

No caso em comento, foi editada lei nova, mais benéfica ao requerido, em lide na qual se pede condenação em sanções as quais, embora não privativa de liberdade, são de natureza grave. A irretroatividade da lei gravosa protege o indivíduo contra a perseguição que se pretenda. Por outro lado, a retroatividade da lei benigna retira seu fundamento no sentido de que a orientação pela qual se guia a sanção não é em si a satisfação de um desejo repressor, mas a correspondente proporcionalidade que a conduta deva merecer segundo a exata, e atualizada, menor medida de sua reprovação.

Sobre o tema, colacionam-se julgados do Superior Tribunal de Justiça – STJ, pelo que se pode fundamentar esse entendimento:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. MULTA ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCCIONATÓRIO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Iguatu

2ª Vara Cível da Comarca de Iguatu

Rua José Amaro, S/N, Bugi - CEP 63501-002, Fone: (88) 3581-8181, Iguatu-CE

- E-mail: iguatu.2civel@tjce.jus.br

HONORÁRIOS RECURSAIS. NÃO CABIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - O art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório, segundo o qual a lei mais benéfica retroage no caso de sanções menos graves, como a administrativa. Precedente.

III - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

IV - Honorários recursais. Não cabimento. V - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

VI - Agravo Interno improvido. (AgInt no REsp 1602122/RS, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/08/2018, DJe 14/08/2018) – destaque não presente no original

*"A retroação da lei mais benéfica é um princípio geral do Direito Sancionatório, e não apenas do Direito Penal. (...) se a lei superveniente deixa de considerar como infração um fato anteriormente assim considerado, ou minimiza uma sanção aplicada a uma conduta infracional já prevista, entendendo que tal norma deva retroagir para beneficiar o infrator. Constato, portanto, ser possível extrair do artigo 5º, XL, da Constituição da República princípio implícito do Direito Sancionatório, qual seja: a lei mais benéfica retroage"*(STJ- RESP 1.153.083).

Ainda na temática, para o doutrinador Fábio Medina Osório, se o legislador sancionador prever retroatividade na norma mais benéfica, ela retroagirá; se prever expressamente que não deve ela retroagir, inobstante benéfica, ela não retroagirá; e, se silenciar, deve-se aplicar retroatividade. (OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2ª ed. São Paulo: RT, 2006, p. 337-338). Nessa seara, a Lei nº 14.230/2021 (nova lei de improbidade administrativa – NLI A), mesmo não tendo expressamente previsto que retroagirá para alcançar fatos pretéritos,



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Iguatu

2ª Vara Cível da Comarca de Iguatu

Rua José Amaro, S/N, Bugi - CEP 63501-002, Fone: (88) 3581-8181, Iguatu-CE

- E-mail: iguatu.2civel@tjce.jus.br

mas por seu caráter sancionador, o seu silêncio deve ser interpretado no sentido de uma aplicação retroativa, tal qual o direito penal. Essa situação possui baliza jurídica de justiça de natureza constitucional no art. 5º, XL, da Carta Magna. Pensar de modo diverso acarretaria a pecha da inconstitucionalidade.

Feitas essas considerações, passamos a analisar o caso em tela.

No caso em tela, o Ministério Público aponta como irregularidade, supostamente cometida pela parte ré, **violar os Princípios da Moralidade, Legalidade e Impessoalidade**, consistente em pintar prédios municipais, estampar carros oficiais, documentos, uniformes e brasões com as cores amarela e laranja, bem como, utilizando-se do slogan de campanha "novo tempo" e "Iguatu de um novo tempo" em postagens, mídias e publicações oficiais da Administração Pública, com o fito de favorecimento pessoal e que causou dano ao erário, situação que, no seu entender, configuraria ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, inciso IX e art. 11, *caput*, e inciso XII, todos da Lei nº 8.429/92.

De pòrtico reconheço que assiste razão ao Ministério Público, vez que constatou-se a presença do dolo nas condutas do réu, ante a manifesta vontade livre e consciente de associar as obras públicas, políticas públicas e ações da Administração Pública à sua imagem pessoal.

O amplo acervo probatório acostado pelo *parquet* mostra as diversas postagens utilizando-se do slogan de campanha "Iguatu de um novo tempo" e "novo tempo", conforme se detrai da imagens às fls. 535/566.

Não só isso, percebe-se ainda a nomeação de uma obra pública com este mesmo slogan "Residencial Iguatu de um Novo Tempo".

Os vídeos juntados à fl. 568, mostram claramente a promoção pessoal do requerido, por meio do referido slogan e sua aparição pública nas postagens, corroborando-se pelas imagens às fls. 519/530.

O Inquérito Civil acostado às fls. 39/176 demonstram a utilização da máquina pública para promoção pessoal do gestor, que mesmo após recomendação ministerial continuou a utilizar-se das cores de campanha nos prédios e documentos oficiais.

Em que pese não haver lei municipal que refira-se às cores oficiais do município, todo o acervo probatório juntado pelo Ministério Público referenciam o dolo na conduta do gestor para sua promoção pessoal, ligando as ações governamentais, que devem ser pautadas na legalidade e obrigatoriedade do gestor em prol do interesse público, à sua imagem de "um novo tempo".



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Iguatu

2ª Vara Cível da Comarca de Iguatu

Rua José Amaro, S/N, Bugi - CEP 63501-002, Fone: (88) 3581-8181, Iguatu-CE

- E-mail: iguatu.2civel@tjce.jus.br

Não há como associar "um novo tempo" à Prefeitura Municipal de Iguatu, que, mesmo após o fim do mandato de um gestor e início do outro, não deixa de ser Prefeitura Municipal de Iguatu.

Associar as obras à slogan de gestão, é associar ao gestor pessoalmente, por meio da customização da máquina pública.

Por fim, verifica-se ainda que tais atos causaram gastos aos cofres públicos, conforme documentos acostados às fls. 79/118, 578/605, 606/645, causando prejuízo e dano ao erário municipal.

No caso dos autos, entendo oportuna a consideração de que é natural que, na condição de chefe do executivo municipal, o requerido apareça em publicações do sítio oficial da municipalidade, seja fazendo parte de uma reportagem, seja dando explicações à população das ações que estão sendo realizadas.

Contudo é tênue a linha que separa a promoção pessoal dos atos de informação, o que vislumbro nas provas trazidas no presente feito, bem como, nas imagens acostadas aos autos, a existência de atos que caracterizem a alegada autopromoção arguida pelo douto representante do Ministério Público.

Verifico assim, no caso em tela, elementos que de forma deliberada a violaram os princípios da administração pública, conforme a vasta jurisprudência em diversos tribunais do país, vejamos:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CUSTOMIZAÇÃO DA MÁQUINA PÚBLICA. MARCAÇÃO DE PRÉDIOS, MAQUINÁRIOS, DOCUMENTOS, OUTDOORS, VEÍCULOS, UNIFORMES DE SERVIDORES PÚBLICOS, DENTRE OUTROS, COM LOGOMARCA E SLOGAN DE GESTÃO. PROMOÇÃO PESSOAL. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE NORTEIAM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11 DA LEI Nº 8.249/92. SANÇÕES. ART. 12 DA LEI N.º 8.249/92. 1. Para a tipificação de uma conduta nas prescrições da Lei de Improbidade Administrativa é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado no dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11, e ao menos culpa nas hipóteses do artigo 10. O dolo para o art. 11 não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico. 2. Evidenciado o comportamento ilícito da parte recorrente quanto à publicidade do ato público, como também a



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Iguatu

2ª Vara Cível da Comarca de Iguatu

Rua José Amaro, S/N, Bugi - CEP 63501-002, Fone: (88) 3581-8181, Iguatu-CE

- E-mail: iguatu.2civel@tjce.jus.br

intenção de vincular marca pessoal às ações de governo visando a autopromoção, resta caracterizado o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei nº 8.429/92, atraindo, por conseguinte, as sanções do inciso III do art. 12 do mesmo normativo. APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E DESPROVIDA.

(TJ-GO 0459055-68.2015.8.09.0160, Relator: SANDRA REGINA TEODORO REIS, 6ª Câmara Cível, Data de Publicação: 04/07/2019)

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0460429-08.2015.8.09.0100 COMARCA DE LUZIÂNIA APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS APELADO: CRISTÓVÃO VAZ TORMIN RELATOR: FABIANO ABEL DE ARAGÃO FERNANDES - Juiz Substituto em 2º Grau EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS REGENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11, CAPUT E INCISO III DA LEI DE IMPROBIDADE. EX-PREFEITO. PINTURA DE PRÉDIOS PÚBLICOS COM AS CORES DO PARTIDO POLÍTICO. PROMOÇÃO PESSOAL. DOLO GENÉRICO. PRECEDENTES STJ. DOSIMETRIA DAS PENAS DO ART. 12 DA LIA. DANO AO ERÁRIO NÃO COMPROVADO. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS E PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO E AFASTADAS. MULTA CIVIL CABIMENTO. 1. O elemento subjetivo necessário à configuração de improbidade administrativa censurada no caput do art. 11 e inciso III da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico. 2. Na espécie, é incontroversa a utilização, pelo apelado, da cor azul para pintar diversos prédios públicos municipais e, de igual modo, facilmente perceptível que o apelado utilizou a mencionada cor em sua campanha política, sendo impossível realizar uma dissociação entre ambos. Outrossim, também incontroverso que a logomarca de sua gestão estampou as mesmas cores de seu partido e foi utilizada em materiais escolares, prédios e obras públicas. Irrefutável a conclusão, nesse contexto, de que a escolha foi proposital, visando a promoção do referido partido político, bem como sua própria figura pública. 3. O requerido violou os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade e praticou ato visando fim proibido em lei para beneficiar seus interesses privados em detrimento do interesse



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Iguatu

2ª Vara Cível da Comarca de Iguatu

Rua José Amaro, S/N, Bugi - CEP 63501-002, Fone: (88) 3581-8181, Iguatu-CE

- E-mail: iguatu.2civel@tjce.jus.br

público, devendo ser penalizado nos moldes do art. 12 da Lei 8429/92. 4. No presente caso concreto, não se comprovou o efetivo dano ao erário e, em função disso, descabe condenação em ressarcimento. Também não se afigura razoável a suspensão de direitos políticos e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, vez que não tais penalidades não se coadunam com inexistência de dano e de enriquecimento ilícito do requerido/apelado. 5. Considerando a inequívoca comprovação de que a publicidade governamental se desviou dos limites teleológicos e formais impostos pela Constituição da República, tendo havido, na realidade, o uso da máquina administrativa para promoção pessoal do demandado, afigura-se-me razoável lhe seja imposta a condenação ao pagamento de multa civil equivalente a 15 remunerações mensais percebida enquanto Prefeito de Luziânia à época do fato, devidamente corrigida com juros e correção monetária, valor este que será revertido em favor daquele órgão (art. 11, III, Lei nº 8.429/92). 6. A indisponibilidade de bens é medida prevista na Lei nº 8.429/92 para ser adotada nos casos de prática de ato de improbidade que tenha causado lesão ao patrimônio público, o que não restou demonstrado pelo apelante. Assim, não se aplica ao presente caso. APELO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

(TJ-GO - AC: 04604290820158090100 LUZIÂNIA, Relator: Des(a). Fabiano Abel de Aragão Fernandes, Luziânia - 1ª Vara Cível, Data de Publicação: (S/R))

A *mens legislatoris* constitucional foi a de precipuamente evitar este tipo de comportamento, razão por que o legislador constituinte fez constar no art. 37 da Constituição Federal que "*a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*".

O princípio da *eficiência* pressupõe aquele conjunto de formas ou normas que leve à consecução do máximo em resultado com o mínimo em tempo. Acrescento, ainda, que *eficiência* traduz ideia que se associa a diligência funcional.

Pelo princípio da *legalidade* todo ato administrativo deve ser precedido de lei,



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Iguatu

2ª Vara Cível da Comarca de Iguatu

Rua José Amaro, S/N, Bugi - CEP 63501-002, Fone: (88) 3581-8181, Iguatu-CE

- E-mail: iguatu.2civel@tjce.jus.br

isto é, o administrador tem sua área de ação delimitada por parâmetros legais. Fora da lei, nada é permitido.

Já em razão do princípio da **impessoalidade** são vedados aos administradores públicos os tratamentos discriminatórios em qualquer de suas manifestações e promoção pessoal.

O princípio da **moralidade** impõe obediência, não só no que a mesma lei tem de formal, mas na sua teleologia (conjunto de especulações aplicadas à noção de finalidade).

Por fim, o princípio da **publicidade** implica proibição do sigilo e segredos administrativos, salvo raríssimas hipóteses que envolvam segurança nacional, o que se restringe ao âmbito federal.

Assim, não agindo o administrador público em consonância com os princípios encartados na Constituição Federal, incorrerá em conduta tipificadora de improbidade administrativa, e esta **se manifesta de três modos**: *quando importa em enriquecimento ilícito, quando causa prejuízo ao erário, quando atenta contra os princípios da administração pública.*

O primeiro caso caracteriza-se pelo ato de agente público que auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade. São exemplos disso os contratos super valorizados, a participação no lucro de empresas contratadas para execução de serviços, o uso de instrumentos e máquinas em benefício próprio, recebimento de "propinas" ou qualquer outro tipo de vantagem etc.

No segundo, temos a hipótese de se causar prejuízo ao erário, por ação ou omissão, vale dizer, a perda patrimonial do ente público, o desvio, a apropriação, o mal barateamento ou dilapidação dos bens ou haveres do patrimônio público, independentemente da esfera em que se encontre. Corresponde ao permitir que alguém integre ao próprio patrimônio aquilo que é público; à utilização de bens, rendas ou valores incluídos na condição de indisponíveis; às doações, mesmo que com fins nobres; a disponibilizar de forma pessoal, a quem quer que seja, o que é exclusivo do patrimônio coletivo e pelo poder público tutelado.

A terceira hipótese, na qual se insere a conduta imputada ao(à) demandado(a), configura-se quando o agente público comporta-se de modo atentatório aos princípios da





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Iguatu

2ª Vara Cível da Comarca de Iguatu

Rua José Amaro, S/N, Bugi - CEP 63501-002, Fone: (88) 3581-8181, Iguatu-CE

- E-mail: iguatu.2civel@tjce.jus.br

administração pública, de forma comissiva ou omissiva, violando os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade.

O caso dos autos encontra perfeito enquadramento na segunda e terceira hipóteses postas acima.

A petição inicial contém a conduta ilícita praticada pelo requerido, trazendo o embasamento constitucional, doutrinário e jurisprudencial sobre cada um dos fundamentos da ação. Os fatos restaram inquestionavelmente provados.

Como acima afirmado, o agente que assume a administração de dinheiros, bens e valores públicos ou a ordenação da despesa age dolosamente quando causa o prejuízo ao erário, proporciona desvio ou enriquecimento ilícito ou dá de ombros para os princípios de observância cogente na administração.

Destarte, não se pode administrar como se estivesse cuidando do próprio patrimônio, pois entre os princípios da Administração Pública está o da legalidade, que a obriga a realizar apenas aquilo descrito na lei, da indisponibilidade e o da supremacia do interesse público sobre o particular, colocando-a num patamar acima dos interesses individuais de cada um de nós.

Outrossim, não há que se falar em responsabilidade objetiva, considerando apenas a conduta em si mesma, mas sim em responsabilidade subjetiva da Promovida, em razão da ocorrência da vontade deliberada, livre e consciente (dolo) nas ações publicitárias realizadas, que geraram os gastos apontados às fls.

Destarte, resta patente a prática do ato de improbidade, nos moldes acima perquiridos, devendo submeter-se a Ré aos encargos da lei, quanto a isso.

Para as hipóteses em liça, a LIA prevê a possibilidade de aplicação das seguintes sanções:

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Iguatu

2ª Vara Cível da Comarca de Iguatu

Rua José Amaro, S/N, Bugi - CEP 63501-002, Fone: (88) 3581-8181, Iguatu-CE

- E-mail: iguatu.2civel@tjce.jus.br

cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

(...) II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos; [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos;

Por fim, por entender a ocorrência dos atos de improbidade previstos no art. 10, IX, e art. 11, XII, ambos da Lei 8.429/92, com as alterações dadas pela Lei 14.230/2021, entendo pertinente aplicar as sanções previstas no art. 12, incisos II e III, a serem definidas na parte dispositiva desta sentença.

### 3. [Dispositivo:](#)

Posto isso, atento à gravidade do ilícito praticado pelo demandado, bem como à finalidade educativa e moralizadora da decisão judicial na espécie, e comprovada a prática do ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, IX e art. 11, XII, da Lei nº 8.429/92, julgo **PROCEDENTE** o pedido para **CONDENAR** o demandado **Ednaldo de Lavor Couras**:



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Iguatu

2ª Vara Cível da Comarca de Iguatu

Rua José Amaro, S/N, Bugi - CEP 63501-002, Fone: (88) 3581-8181, Iguatu-CE

- E-mail: iguatu.2civel@tjce.jus.br

(1) ao ressarcimento integral pelo prejuízo causado ao erário, em favor do patrimônio público municipal, cujo valor deverá ser apurado em cumprimento de sentença;

(2) a proibição de contratar com o Poder Público, de qualquer esfera, 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 06 (seis) meses;

(3) além do pagamento de multa civil no valor correspondente ao valor do dano suportado pelo Poder Público, devidamente atualizado.

Condeno o(a) demandado(a), por fim, ao pagamento das custas processuais.

Transitada em julgado a presente sentença, OFICIE-SE ao Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará, comunicando a suspensão dos direitos políticos do(a) requerido(a), para as providências cabíveis (sistema INFODIP).

PUBLIQUE-SE. REGISTRE-SE. INTIME-SE. CUMPRA-SE.

Iguatu/CE, data da assinatura digital.

Hylton Masters Cavalcante Costa  
Juiz de Direito