



Número: **0017443-48.2017.8.14.0051**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **2ª Turma de Direito Público**

Órgão julgador: **Desembargadora LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO**

Última distribuição : **25/01/2019**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Processo referência: **0017443-48.2017.8.14.0051**

Assuntos: **Dano ao Erário**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (APELANTE)	
MUNICIPIO DE SANTAREM (APELADO)	
JOAQUIM DE LIRA MAIA (APELADO)	JEFFERSON LIMA BRITO (ADVOGADO)
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (AUTORIDADE)	LEILA MARIA MARQUES DE MORAES (PROCURADOR)

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
10575454	09/08/2022 14:34	Acórdão	Acórdão
10298723	09/08/2022 14:34	Relatório	Relatório
10298720	09/08/2022 14:34	Voto do Magistrado	Voto
10298721	09/08/2022 14:34	Ementa	Ementa



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

APELAÇÃO CÍVEL (198) - 0017443-48.2017.8.14.0051

APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ
REPRESENTANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

APELADO: MUNICIPIO DE SANTAREM, JOAQUIM DE LIRA MAIA
REPRESENTANTE: MUNICIPIO DE SANTAREM

RELATOR(A): Desembargadora LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

EMENTA

APELAÇÃO CÍVEL EM AÇÃO CIVIL PUBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ACUSAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE PELA APOSIÇÃO DE PLACAS DE INAUGURAÇÃO DE PRÓPRIOS MUNICIPAIS CONTENDO SLOGAN DE GOVERNO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DOLO DO REQUERIDO. INEXISTÊNCIA DE PROVAS QUE A CONDUTA TENHA IMPORTADO EM DANO AO ERÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. REEDIÇÃO DE ARGUMENTOS APRESENTADOS NA INICIAL. INEXISTÊNCIA DE NOVOS ELEMENTOS QUE POSSAM INFIRMAR A SENTENÇA ACERTADAMENTE LANÇADA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. REMESSA NECESSÁRIA IMPROVIDA. SENTENÇA MANTIDA PELOS SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Excelentíssimos Desembargadores da 2ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará em plenário por videoconferência, por unanimidade de votos, **CONHECER e NEGAR PROVIMENTO** ao recurso e confirmar a sentença, consoante os termos do voto da eminente Relatora.



Belém-PA, assinado na data e hora registradas no sistema.

Desa. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

Relatora

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Apelação Cível e Remessa Necessária em face de sentença ID1309007 prolatada pelo MM. Juiz de Direito da 6ª VARA CÍVEL E EMPRESARIAL DE SANTAREM, nos autos de AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Pará para o fim de condenar JOAQUIM DE LIRA MAIA e MUNICIPIO DE SANTAREM, ante a prática de propaganda institucional com fins de promoção pessoal.

Na origem a Promotoria de Justiça ajuizou em 2017 ação civil pública por ato de improbidade administrativa arguindo que em 2011 foi constatado que, na época em que JOAQUIM DE LIRA MAIA era o gestor Municipal de Santarém, teria inaugurado obras públicas, dentre eles o centro de Saúde Maicá/Jaderlândia no ano de 2001 com os dizeres "Governo do Mutirão", referindo-se a sua gestão do governo municipal.

Afirmou na inicial que a promoção pessoal à custa do erário fere os princípios constitucionais e, conseqüentemente, traduz a prática de atos de improbidade administrativa que causam grave lesão ao erário, na forma do §1º do art. 37 da Constituição.

Com fundamento no art. 37, §5º da Constituição Federal, requereu o ressarcimento ao erário afirmando a imprescritibilidade do dano praticado pelo requerido Joaquim de Lira Maia, e requereu a a procedência da ação, decorrente dos atos de improbidade praticados nos termos dos art. 10 e 11, inciso I da LIA.

O juízo do feito entendeu que o slogan de administrações, nas mais diversas esferas da administração pública, é amplamente utilizado e no caso em tela, não comprovou o Autor se tratar de slogan e/ou símbolos utilizados em campanha eleitoral pelo primeiro Requerido, tendo afirmado, apenas, tratar-se de slogan da gestão municipal criado no início da gestão do Requerido, não havendo ligação partidária ou pessoal, bem como ressaltou que nenhuma menção ao administrador é contida no slogan ou logomarca, à exceção das placas em que se menciona detalhes da obra e em qual gestão ela foi inaugurada, não configurando, portanto, promoção pessoal, não restando demonstrada má-fé e nem a intenção deliberada de autopromoção nas divulgações em questão. Ao final, rejeitou a ação nos termos do §8º do art. 17 da Lei nº 8.429/92.

Inconformado o *Parquet* recorreu alegando essencialmente *error in procedendo* e *error in iudicando* descrevendo-os nos seguintes termos:



Assim, houve erro *in procedendo*, no que tange alegar ausência de elementos para a demanda, quando há, diante dos fatos e comprovações nos autos, e ainda, erro *in judicando*, uma vez que, no mérito, o *parquet* manifesta-se contrariamente a (in)existência de improbidade administrativa, respeitando a n. judicatura do juízo de piso.

Afirma ser possível a aplicação da teoria da causa madura e volta a sustentar a ocorrência de ato de improbidade administrativa, praticado pelo demandado Joaquim de Lira Maia, previsto no art. 10 e art. 11, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa e requer a condenação do requerido para ressarcimento ao erário no valor indicado pelo Município de Santarém, referentes aos custos para as substituições das placas ou a supressão do slogan mencionado.

Contrarrazões em ID1309009 requer que seja negado provimento ao recurso.

O *Parquet* de 2º grau se manifestou pela reforma da sentença, no sentido de ser recebida a ação de improbidade em face dos demandados ID 1868658.

É o essencial a relatar. Passo ao voto.

VOTO

Tempestivo, mas não comporta provimento.

O princípio da irretroatividade previsto no art. 5º, XL, da CRFB que dispõe: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”. Não obstante a expressa referência à “lei penal”, o referido princípio deve ser aplicado, também, ao Direito Administrativo Sancionador, até mesmo porque encontra previsão no art. 9º do *Pacto de São José da Costa Rica*, do qual somos signatários conforme Decreto 678/92, e que não restringe a incidência do princípio da retroatividade ao Direito Penal.

Não é outro o entendimento do c. STJ sobre a questão. Vejamos, por exemplo, o julgamento do RMS 37.031/SP, Rel(a). Min(a) Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 20/02/2018.:

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

(...)



III – Tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei Municipal n. 13.530/03, porquanto **o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador.** Precedente.

IV – Dessarte, cumpre à Administração Pública do Município de São Paulo rever a dosimetria da sanção, observando a legislação mais benéfica ao Recorrente, mantendo-se ineditos os demais atos processuais.

(...)

VI – Recurso em Mandado de Segurança parcialmente provido.” (Grifo nosso).

Essa possibilidade da retroatividade da norma mais benéfica no âmbito da improbidade administrativa em decorrência dos princípios do direito administrativo sancionador, veio expressa no art. 1º, § 4º, da Lei de Improbidade Administrativa, inserido pela Lei 14.230/2021, que determina a aplicação do princípio constitucional específico ao sistema da improbidade. Colha-se:

“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 desta Lei.

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

Para além das premissas acima, há de se considerar que, historicamente, a aplicação do art. 5º, XL da CRFB (irretroatividade da lei se há prejuízo ao réu), impediu a aplicação retroativa da Lei de Improbidade Administrativa à época (Lei n. 8.429/1992) para punir fatos praticados antes de sua vigência, em razão do seu caráter sancionatório e gravoso, é preciso, agora, reconhecer a retroatividade das alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 que sejam consideradas benéficas aos acusados de improbidade.

Colham-se exemplos de julgados referentes a irretroatividade da Lei de Improbidade Administrativa mais gravosa (sancionada no ano de 1992) no c. STJ: **REsp 1.153.656/DF, Rel. Min. Teori Albino Zavascki**, Primeira Turma, DJe 18.05.2011; **REsp 1.206.338/MG, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho**, Primeira Turma, DJe 18.12.2013; **REsp 1.129.121/GO, Rel. p/ Acórdão Min. Castro Meira**, Segunda Turma, DJe 15.03.2013.

Em consequência tanto da orientação constitucional quanto da jurisprudência histórica, entende-se pela natural vocação à retroatividade da norma sancionadora mais benéfica, e nesse passo replica-se a prática em relação a nova Lei de Improbidade Administrativa com amparo na cláusula constitucional do devido processo legal e nos valores ali abrigados, por conseguinte, estará o magistrado vinculado a interpretação e aplicação da lei mais benéfica nas ações de improbidade administrativa, sejam as alterações de ordem material e/ou processual, com amparo dos artigos 8º, 14 e 493 do CPC.

Art. 8º **Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz** atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e **observando** a proporcionalidade, a razoabilidade, **a legalidade**, a publicidade e a eficiência.

Art. 14. **A norma processual** não retroagirá e **será aplicável imediatamente aos processos em curso**, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a



vigência da norma revogada.

Art. 493. Se, **depois da propositura da ação, algum fato** constitutivo, **modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício** ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão.

Embora doutrina e jurisprudência indiquem com certa clareza a aplicação retroativa da nova LIA aos processos em curso, cumpre-me, reportar que, no julgamento do ARE 843.989, em 24.02.2022^[1], por unanimidade o Plenário Virtual do e. STF admitiu novo Tema de Repercussão Geral (Tema 1199) que irá fixar tese se as novidades inseridas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992, com as alterações dadas pela Lei 14.230/2021) devem retroagir para beneficiar aqueles que porventura tenham cometido atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, inclusive quanto ao prazo de prescrição para as ações de ressarcimento.

Destaco, ainda que, mesmo que o STF tenha acolhido a Repercussão Geral, não há qualquer impedimento ao julgamento deste, tampouco configura hipótese legal de sobrestamento, visto que não enseja prejudicialidade externa.

Assim, partindo da premissa referenciada acima, de retroatividade da nova LIA aos processos em curso, passo a análise do caso.

Até o advento da Lei n. 14.230/2021 a jurisprudência reiterada das Cortes Superiores era firme em relação aos seguintes entendimentos: 1) a prescindibilidade do *periculum in mora in concreto* para fins da indisponibilidade de bens em sede de cognição sumária; 2) a possibilidade de configuração de dano *in re ipsa* — presumido, sem a comprovação da lesão efetiva — para a configuração de ato de improbidade que causa lesão ao erário; e 3) a suficiência do dolo meramente genérico para a configuração do ímprobo violador de princípios administrativos.

A luz do caso concreto, quanto a ausência de dolo específico, tampouco a ausência de elementos mínimos para configuração de dano *in re ipsa* — presumido, bem como a inexistência de comprovação de qualquer lesão efetiva, é possível concluir que a sentença deve ser mantida.

Há muito a doutrina se debruça sobre a inconstitucionalidade da previsão da "tipificação" dos atos de improbidade administrativa **por violação aos princípios jurídicos**, afirmando que os princípios podem ostentar funcionalidade normativa de controle e validade dos atos administrativos, mas jamais uma função autônoma de suporte aos tipos sancionadores da LIA (à época a Lei n. 8.429/92).

A vocação da lei nunca foi a penalização do inábil, mas do agente público corrupto, pelo que sempre foi necessária a distinção entre ilegalidade e improbidade administrativa.

A nova Lei de Improbidade aprimorou esse ponto, como se extrai do parecer do Deputado relator lido em plenário da Câmara dos Deputados: "*Não basta a mera voluntariedade do agente para que se configure a ofensa dolosa da ordem jurídica. Daí a importância de se introduzir orientação normativa de forma a constar a possibilidade de ação de improbidade apenas para os atos ímprobos dolosos, diferenciando-se a prática dolosa da mera voluntariedade*".

Nesse ponto, partindo da premissa original onde o autor da ação sustenta a prática de ato de improbidade administrativa caracterizado pela ofensa dos art. 10 e 11, I da LIA, conveniente se mostra a reprodução do conteúdo normativo específico:



Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão **dolosa**, que enseje, **efetiva e comprovadamente, perda patrimonial**, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

(...)

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

I - (revogado): [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

Slogan é uma frase de efeito utilizada para definir o posicionamento de uma marca e contribuir com a sua identificação, comumente utilizada por empresas, instituições e governos.

Não é possível extrair dos autos que o uso do slogan "GOVERNO DO MUTIRÃO" em placas de inaugurações no ano de 2001 possa ser entendido como ato de improbidade administrativa, isto é, que a presença do slogan nas placas seja reconhecido como 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 (§2º do art. 1º da LIA), tanto assim que os governos federais, desde muito, adotam a mesma prática e não foram processados pela prática de ato ímprobo, vejamos: "*Tudo pelo social*" de José Sarney, "*Brasil novo*" de Fernando Collor, "*Brasil, união de todos*" de Itamar Franco, "*Trabalhando em todo Brasil*" de Fernando Henrique Cardoso, "*Brasil, um país de todos*" de Lula da Silva, "*Brasil, pátria educadora*" de Dilma Rousseff, "*Ordem e progresso*" de Michel Temer e "*Pátria amada Brasil*" de Jair Bolsonaro.

Ante o exposto, e principalmente em razão da retroatividade da lei mais benéfica, que alterou substancialmente a caracterização de ato ímprobo além de ter revogado a tipificação sugerida pelo apelante em relação ao apelado, NEGOU PROVIMENTO AO RECURSO, e em sede de reexame CONFIRMO A SENTENÇA de origem.

É o voto.

Belém(PA), assinado na data do sistema.

Desa. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

Relatora

[1] <http://stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=9725030>

Belém, 08/08/2022



Tratam os presentes autos de Apelação Cível e Remessa Necessária em face de sentença ID1309007 prolatada pelo MM. Juiz de Direito da 6ª VARA CÍVEL E EMPRESARIAL DE SANTAREM, nos autos de AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Pará para o fim de condenar JOAQUIM DE LIRA MAIA e MUNICIPIO DE SANTAREM, ante a prática de propaganda institucional com fins de promoção pessoal.

Na origem a Promotoria de Justiça ajuizou em 2017 ação civil pública por ato de improbidade administrativa arguindo que em 2011 foi constatado que, na época em que JOAQUIM DE LIRA MAIA era o gestor Municipal de Santarém, teria inaugurado obras públicas, dentre eles o centro de Saúde Maicá/Jaderlândia no ano de 2001 com os dizeres "Governo do Mutirão", referindo-se a sua gestão do governo municipal.

Afirmou na inicial que a promoção pessoal à custa do erário fere os princípios constitucionais e, conseqüentemente, traduz a prática de atos de improbidade administrativa que causam grave lesão ao erário, na forma do §1º do art. 37 da Constituição.

Com fundamento no art. 37, §5º da Constituição Federal, requereu o ressarcimento ao erário afirmando a imprescritibilidade do dano praticado pelo requerido Joaquim de Lira Maia, e requereu a a procedência da ação, decorrente dos atos de improbidade praticados nos termos dos art. 10 e 11, inciso I da LIA.

O juízo do feito entendeu que o slogan de administrações, nas mais diversas esferas da administração pública, é amplamente utilizado e no caso em tela, não comprovou o Autor se tratar de slogan e/ou símbolos utilizados em campanha eleitoral pelo primeiro Requerido, tendo afirmado, apenas, tratar-se de slogan da gestão municipal criado no início da gestão do Requerido, não havendo ligação partidária ou pessoal, bem como ressaltou que nenhuma menção ao administrador é contida no slogan ou logomarca, à exceção das placas em que se menciona detalhes da obra e em qual gestão ela foi inaugurada, não configurando, portanto, promoção pessoal, não restando demonstrada má-fé e nem a intenção deliberada de autopromoção nas divulgações em questão. Ao final, rejeitou a ação nos termos do §8º do art. 17 da Lei nº 8.429/92.

Inconformado o *Parquet* recorreu alegando essencialmente *error in procedendo* e *error in iudicando* descrevendo-os nos seguintes termos:

Assim, houve erro *in procedendo*, no que tange alegar ausência de elementos para a demanda, quando há, diante dos fatos e comprovações nos autos, e ainda, erro *in iudicando*, uma vez que, no mérito, o *parquet* manifesta-se contrariamente a (in)existência de improbidade administrativa, respeitando a n. judicatura do juízo de piso.

Afirma ser possível a aplicação da teoria da causa madura e volta a sustentar a ocorrência de ato de improbidade administrativa, praticado pelo demandado Joaquim de Lira Maia, previsto no art. 10 e art. 11, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa e requer a condenação do requerido para ressarcimento ao erário no valor indicado pelo Município de Santarém, referentes aos custos para as substituições das placas ou a supressão do slogan mencionado.



Contrarrazões em ID1309009 requer que seja negado provimento ao recurso.

O *Parquet* de 2º grau se manifestou pela reforma da sentença, no sentido de ser recebida a ação de improbidade em face dos demandados ID 1868658.

É o essencial a relatar. Passo ao voto.



Tempestivo, mas não comporta provimento.

O princípio da irretroatividade previsto no art. 5º, XL, da CRFB que dispõe: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”. Não obstante a expressa referência à “lei penal”, o referido princípio deve ser aplicado, também, ao Direito Administrativo Sancionador, até mesmo porque encontra previsão no art. 9º do *Pacto de São José da Costa Rica*, do qual somos signatários conforme Decreto 678/92, e que não restringe a incidência do princípio da retroatividade ao Direito Penal.

Não é outro o entendimento do c. STJ sobre a questão. Vejamos, por exemplo, o julgamento do RMS 37.031/SP, Rel(a). Min(a) Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 20/02/2018.:

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

(...)

III – Tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei Municipal n. 13.530/03, porquanto **o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador.** Precedente.

IV – Dessarte, cumpre à Administração Pública do Município de São Paulo rever a dosimetria da sanção, observando a legislação mais benéfica ao Recorrente, mantendo-se inderrogáveis os demais atos processuais.

(...)

VI – Recurso em Mandado de Segurança parcialmente provido.” (Grifo nosso).

Essa possibilidade da retroatividade da norma mais benéfica no âmbito da improbidade administrativa em decorrência dos princípios do direito administrativo sancionador, veio expressa no art. 1º, § 4º, da Lei de Improbidade Administrativa, inserido pela Lei 14.230/2021, que determina a aplicação do princípio constitucional específico ao sistema da improbidade. Colha-se:

“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 desta Lei.

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

Para além das premissas acima, há de se considerar que, historicamente, a aplicação do art. 5º, XL da CRFB (irretroatividade da lei se há prejuízo ao réu), impediu a aplicação retroativa da Lei de Improbidade Administrativa à época (Lei n. 8.429/1992) para punir fatos praticados antes de sua vigência, em razão do seu caráter sancionatório e



gravoso, é preciso, agora, reconhecer a retroatividade das alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 que sejam consideradas benéficas aos acusados de improbidade.

Colham-se exemplos de julgados referentes a irretroatividade da Lei de Improbidade Administrativa mais gravosa (sancionada no ano de 1992) no c. STJ: **REsp 1.153.656/DF, Rel. Min. Teori Albino Zavascki**, Primeira Turma, DJe 18.05.2011; **REsp 1.206.338/MG, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho**, Primeira Turma, DJe 18.12.2013; **REsp 1.129.121/GO, Rel. p/ Acórdão Min. Castro Meira**, Segunda Turma, DJe 15.03.2013.

Em consequência tanto da orientação constitucional quanto da jurisprudência histórica, entende-se pela natural vocação à retroatividade da norma sancionadora mais benéfica, e nesse passo replica-se a prática em relação a nova Lei de Improbidade Administrativa com amparo na cláusula constitucional do devido processo legal e nos valores ali abrigados, por conseguinte, estará o magistrado vinculado a interpretação e aplicação da lei mais benéfica nas ações de improbidade administrativa, sejam as alterações de ordem material e/ou processual, com amparo dos artigos 8º, 14 e 493 do CPC.

Art. 8º **Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz** atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e **observando** a proporcionalidade, a razoabilidade, **a legalidade**, a publicidade e a eficiência.

Art. 14. **A norma processual** não retroagirá e **será aplicável imediatamente aos processos em curso**, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.

Art. 493. Se, **depois da propositura da ação, algum fato** constitutivo, **modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício** ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão.

Embora doutrina e jurisprudência indiquem com certa clareza a aplicação retroativa da nova LIA aos processos em curso, cumpre-me, reportar que, no julgamento do ARE 843.989, em 24.02.2022^[1], por unanimidade o Plenário Virtual do e. STF admitiu novo Tema de Repercussão Geral (Tema 1199) que irá fixar tese se as novidades inseridas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992, com as alterações dadas pela Lei 14.230/2021) devem retroagir para beneficiar aqueles que porventura tenham cometido atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, inclusive quanto ao prazo de prescrição para as ações de ressarcimento.

Destaco, ainda que, mesmo que o STF tenha acolhido a Repercussão Geral, não há qualquer impedimento ao julgamento deste, tampouco configura hipótese legal de sobrestamento, visto que não enseja prejudicialidade externa.

Assim, partindo da premissa referenciada acima, de retroatividade da nova LIA aos processos em curso, passo a análise do caso.

Até o advento da Lei n. 14.230/2021 a jurisprudência reiterada das Cortes Superiores era firme em relação aos seguintes entendimentos: 1) a prescindibilidade do *periculum in mora in concreto* para fins da indisponibilidade de bens em sede de cognição sumária; 2) a possibilidade de configuração de dano *in re ipsa* — presumido, sem a comprovação da lesão efetiva — para a configuração de ato de improbidade que causa lesão ao erário; e 3) a suficiência do dolo meramente genérico para a configuração do ímprobo violador de princípios administrativos.



A luz do caso concreto, quanto a ausência de dolo específico, tampouco a ausência de elementos mínimos para configuração de dano *in re ipsa* — presumido, bem como a inexistência de comprovação de qualquer lesão efetiva, é possível concluir que a sentença deve ser mantida.

Há muito a doutrina se debruça sobre a inconstitucionalidade da previsão da "tipificação" dos atos de improbidade administrativa **por violação aos princípios jurídicos**, afirmando que os princípios podem ostentar funcionalidade normativa de controle e validade dos atos administrativos, mas jamais uma função autônoma de suporte aos tipos sancionadores da LIA (à época a Lei n. 8.429/92).

A vocação da lei nunca foi a penalização do inábil, mas do agente público corrupto, pelo que sempre foi necessária a distinção entre ilegalidade e improbidade administrativa.

A nova Lei de Improbidade aprimorou esse ponto, como se extrai do parecer do Deputado relator lido em plenário da Câmara dos Deputados: *“Não basta a mera voluntariedade do agente para que se configure a ofensa dolosa da ordem jurídica. Daí a importância de se introduzir orientação normativa de forma a constar a possibilidade de ação de improbidade apenas para os atos ímprobos dolosos, diferenciando-se a prática dolosa da mera voluntariedade”*.

Nesse ponto, partindo da premissa original onde o autor da ação sustenta a prática de ato de improbidade administrativa caracterizado pela ofensa dos art. 10 e 11, I da LIA, conveniente se mostra a reprodução do conteúdo normativo específico:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão **dolosa**, que enseje, **efetiva e comprovadamente, perda patrimonial**, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

(...)

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

I - (revogado): [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

Slogan é uma frase de efeito utilizada para definir o posicionamento de uma marca e contribuir com a sua identificação, comumente utilizada por empresas, intuições e governos.

Não é possível extrair dos autos que o uso do slogan “GOVERNO DO MUTIRÃO” em, placas de inaugurações no ano de 2001 possa ser entendido como ato de improbidade administrativa, isto é, que a presença do slogan nas placas seja reconhecido como 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 (§2º do art. 1º da LIA), tanto assim que os governos federais, desde muito, adotam a mesma prática e não foram processados pela prática de ato ímprobo, vejamos: *“Tudo pelo social”* de José Sarney, *“Brasil novo”* de Fernando Collor, *“Brasil, união de todos”* de Itamar Franco, *“Trabalhando em todo Brasil”* de Fernando Henrique Cardoso, *“Brasil, um país de todos”* de Lula da Silva, *“Brasil, pátria educadora”* de Dilma Rousseff, *“Ordem e progresso”* de Michel Temer e *“Pátria amada Brasil”* de Jair Bolsonaro.

Ante o exposto, e principalmente em razão da retroatividade da lei mais benéfica, que alterou



substancialmente a caracterização de ato improbo além de ter revogado a tipificação sugerida pelo apelante em relação ao apelado, NEGO PROVIMENTO AO RECURSO, e em sede de reexame CONFIRMO A SENTENÇA de origem.

É o voto.

Belém(PA), assinado na data do sistema.

Desa. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

Relatora

[1]

<http://stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=97250>
30



APELAÇÃO CÍVEL EM AÇÃO CIVIL PUBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ACUSAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE PELA APOSIÇÃO DE PLACAS DE INAUGURAÇÃO DE PRÓPRIOS MUNICIPAIS CONTENDO SLOGAN DE GOVERNO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DOLO DO REQUERIDO. INEXISTÊNCIA DE PROVAS QUE A CONDUTA TENHA IMPORTADO EM DANO AO ERÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. REEDIÇÃO DE ARGUMENTOS APRESENTADOS NA INICIAL. INEXISTÊNCIA DE NOVOS ELEMENTOS QUE POSSAM INFIRMAR A SENTENÇA ACERTADAMENTE LANÇADA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. REMESSA NECESSÁRIA IMPROVIDA. SENTENÇA MANTIDA PELOS SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Excelentíssimos Desembargadores da 2ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará em plenário por videoconferência, por unanimidade de votos, **CONHECER e NEGAR PROVIMENTO** ao recurso e confirmar a sentença, consoante os termos do voto da eminente Relatora.

Belém-PA, assinado na data e hora registradas no sistema.

Desa. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

Relatora

