



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

Rua Florianópolis, 901, D - Bairro: Jardim Itália - CEP: 89814-200 - Fone: (49)3361-1300 - www.jfsc.jus.br -
Email: sccha02@jfsc.jus.br

AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA Nº 5003788-80.2018.4.04.7202/SC

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU: SONIA REGINA DE SOUZA FERNANDES

ADVOGADO(A): COORDENAÇÃO DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA

RÉU: RICARDO SCOPEL VELHO

ADVOGADO(A): DANIELA CRISTINA RABAIOLI (OAB SC032836)

RÉU: MAICON FONTANIVE

ADVOGADO(A): JOSÉ LUIS WAGNER (OAB RS018097)

ADVOGADO(A): VALMIR FLORIANO VIEIRA DE ANDRADE (OAB DF026778)

SENTENÇA

I - RELATÓRIO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** ajuizou a presente Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, em desfavor de **MAICON FONTANIVE, RICARDO SCOPEL VELHO E SÔNIA REGINA DE SOUZA FERNANDES**, objetivando a condenação dos réus nas sanções previstas nos arts. 12, incisos II e III da Lei n. 8429/92.

Narra o MPF que instaurou Procedimento Preparatório – PP nº 1.33.002.000084/2017-11 a fim de averiguar representações de que o Campus Avançado Abelardo Luz do Instituto Federal Catarinense (IFC) estaria sendo controlado por membros do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e que todas as decisões envolvendo o Instituto seriam tomadas pelas lideranças do Movimento.

Conforme narrado pelo *Parquet*, estão sendo apuradas diversas irregularidades no *campus* envolvendo a participação de integrantes do MST e a intensa imposição de ideologia política dentro do Instituto, sendo verificados inclusive símbolos do movimento, como bandeiras, apostos em auditórios e salas de direção do instituto. Consta da petição inicial relato de que integrantes do MST participam até mesmo da elaboração de documentos pedagógicos, sendo que os docentes sofrem todo tipo de assédio para assinarem tais documentos, bem como perseguição ideológica quanto aos conteúdos ministrados em sala de aula.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

Segundo informações colhidas pelo Ministério Público Federal, houve até a criação de um novo curso superior em pedagogia com o intuito de inserir membros do MST dentro do *campus*, como professores, visto que ainda existiriam candidatos aprovados em concurso anterior, ainda vigente. Relata o Ministério Público Federal que os integrantes do MST e a direção local do instituto reiteram de forma ostensiva e constante que o *Campus* Avançado Abelardo Luz seria uma conquista do Movimento, dando conotação de posse sobre a instituição de ensino.

Referiu também que, segundo as denúncias colhidas, há favorecimento de ingresso de alunos apenas ligados aos movimentos sem terra, sendo dificultada a entrada de discentes da área urbana e que não façam parte de assentamentos.

Os depoimentos prestados por professores e pelo gestor anterior aos denunciados, refere que a ingerência do MST no campus se deu inclusive pela indicação do diretor do Campus, Maicon Fontanive, que já havia ocupado a posição de comando de fato quando da posse do primeiro Diretor João Jolcemar Ferro, sempre com grande ingerência do movimento sem terra, com o qual Maicon tinha grande ligação, conforme apurado pelo Ministério Público, por publicações em redes sociais e também elementos colhidos através de medida cautelar.

A ingerência do MST se fazia também no núcleo de desenvolvimento do Campus, com imposição de grade curricular e nomeação de pessoas estranhas ao IFC mas diretamente ligadas ao movimento.

Referiu que:

Em virtude dessa ligação com aquele movimento social, RICARDO e MAICON possibilitaram a interferência do MST não apenas em decisões centrais do campus – como o projeto pedagógico, os cursos que seriam desenvolvidos e o perfil esperado dos professores a serem aprovados/nomeados –, mas até mesmo em aspectos da vida cotidiana da instituição – como a questão da limpeza das instalações, realizada pelos alunos adolescentes, seguindo uma metodologia do Movimento. Tais decisões eram tomadas inclusive no âmbito do Núcleo de Desenvolvimento do Campus, formado por servidores e, majoritariamente, por integrantes do MST. Além disso, conforme os depoimentos de vários professores ouvidos pelo MPF, tais fatos eram do total conhecimento da Reitora do IFC, a também requerida SÔNIA REGINA DE SOUZA FERNANDES.

Os diálogos no grupo de aplicativo de mensagens WhatsApp dos professores do IFC Abelardo Luz também demonstram o total apoio da direção à ocupação das instituições de ensino pelos estudantes, ocorrida em novembro de 2016 em todo o país, demonstrando a militância dos diretores (no exercício de sua

5003788-80.2018.4.04.7202

720010143808.V95



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

função pública) em prol de manifestações de cunho claramente político-partidário e vinculados àquele Movimento. MAICON chega até mesmo a solicitar contribuição financeira dos professores para o movimento de ocupação das escolas (cópias das conversas via Whatsapp nas fls. 276-278).

Esse vínculo da direção local com o MST foi confirmado na maioria dos depoimentos prestados pelos professores nesta Procuradoria: Diana (f. 220), Vanessa (f. 223), Gláucia (f. 227), Janaina (f. 245), Jorge (f. 248), Marcelo (f. 251), Ailton (f. 254), Amanda (f. 257) e Jaisson (f. 260).

Chama a atenção o relato de alguns professores que, textualmente afirmaram que MAICON e RICARDO geriam o campus de forma a torná-lo “diferenciado”, pois “o projeto pedagógico do curso integrado também veio pré-pronto da Reitoria, mas os professores do ensino médio conseguiram fazer algumas alterações, porém, não nos trechos relativos ao MST, pois Maicon e Ricardo afirmavam que se fosse para fazer um curso como outro qualquer, não precisava ser nesse ambiente, nesses espaços, diziam que tinha que haver um diferencial, e que em todos os documentos tinha que constar que aquilo tudo foi resultado de luta do MST” (fl. 227v)

Outros professores relataram uma fala de RICARDO e MAICON, em uma reunião com os docentes, em que, aproximadamente com estas palavras, disseram o seguinte: “que os professores não precisavam ser militantes do movimento social, que eles [MAICON e RICARDO] eram, mas independente de ser militante ou não, o projeto, a proposta era essa, que o campus continuaria ali, independente das forças políticas e que o IFC era uma conquista do MST”. (evento 1 - INIC1, fls. 8 e 9).

Ressaltou o fato de que os professores eram pressionados a aceitar as ingerência dos integrante do MST, bem como que eram realizadas reuniões e encontros de integrantes do MST no auditório do Campus, onde era cantado o hino do MST e não o Hino Nacional.

Também era comum, segundo relato dos professores, a entrada de integrantes do movimento para utilizarem a estrutura do IFC, sem que tivessem qualquer ligação com a instituição, utilizando os materiais e equipamentos como se a eles pertencesse, o que foi justificado pela reitoria como sendo parte de um projeto de formação de agentes culturais da juventude camponesa.

Os "Núcleos de Base" de alunos criados no IFC também representam a ingerência do MST, pois se trata de organização desse grupo, que cria os referidos núcleos para cuidarem da limpeza do instituto, dentre outras atividades. Os núcleos



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

foram criados por integrantes do MST que inclusive pernoitavam no IFC e coordenavam as suas atividades.

Os integrantes do MST ainda coordenavam atividades dentro do IFC chamados de "Mística", rituais de celebração praticados pelo MST, em geral em formas de teatro, contendo músicas, poesias e outros elementos simbólicos ligados ao movimento.

Foram ainda ressaltados pelos professores a grande precariedade do campus, com faltas constantes de água, sem cercamento e infraestrutura de segurança do campus, relatando que não havia local para a prática de lazer, esportes ou mesmo para os estudantes e professores permanecerem fora do horário aula.

Os projetos pedagógicos também teriam ingerência e muitas vezes total criação pelo MST, direcionados a disciplinas voltadas aos movimentos sociais e que os professores deveriam simplesmente assinar, referindo que não poderiam haver alterações no programa pedagógico nas partes que faziam referência ao MST.

Houve exigência do MST também direcionada a nomeação de professores que fossem ligados à militância, opondo resistência aos professores que haviam sido aprovados no concurso.

Os professores também passavam por cursos direcionados à pedagogia do MTS, denominado pedagogia do campo e pedagogia do MST.

Novo concurso realizado para suprir supostas vagas e um curso de "pedagogia do campo", mesmo havendo pessoas aprovadas para o curso de pedagogia, restringindo o acesso a pessoas com o curso específico, o que determinou a aprovação de vários integrantes do MST.

Foram ainda relatadas ameaças por parte do diretor e do coordenador pedagógico aos professores após as visitas do MPF.

Também referiu favorecimento de professores com afastamentos para curso de extensão em outras cidades sem a comprovada compensação de horas, o que era direcionado especificamente aos professores ligados ao movimento, causando prejuízos ao erário.

Foi afirmado que mesmo após o afastamento dos requeridos Ricardo e Maicon, as ingerências do MST continuaram na campus, chegando inclusive à Reitoria do IFC que apoia claramente a manutenção do projeto político-ideológico, não interferindo no campus, mesmo após as denúncias:



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

"Assim, mesmo após o afastamento cautelar de RICARDO e MAICON, continuaram aportando nesta Procuradoria manifestações indicando que o MST continua tendo forte ingerência sobre a gestão do campus. No ponto, destaque para a manifestação de 0/03/2018 - corrigir, de pessoa que preferiu não se identificar, que relatou que os professores ELODIR LOURENÇO DE SOUZA, MARLUSE CASTRO MACIEL e CAMILA MUNARINI estão orientando a atual gestão no desenvolvimento das atividades sempre desenvolvidas no campus – sempre em benefício do MST – e ignorando as demandas dos demais professores (fl. 940).

Após, em 20/04/2018, foi ouvido o Professor Gilian Evaristo França e Silva, que destacou que, mesmo após a troca da diretora e coordenadora acadêmica do campus do IFC de Abelardo Luz, “a instituição (continua) atendendo só mesmo um grupo social, sempre voltado ao atendimento dos assentados e acampados, e muito pouco ou quase nada de outros segmentos” (0’28” do áudio 2018420_151836 da mídia de fls. 956-957). Ressaltou que, após o afastamento de MAICON e RICARDO, ocorreu “uma legalização da entrada deles (integrantes MST) lá, no sentido de trazê-los pra dentro do campus com vínculo legal. E esse vínculo legal é o curso de pedagogia” (0’48” do áudio 2018420_155118 da mídia de fls. 956-957). Na ocasião, relatou que os estudantes do curso de pedagogia e do ensino médio integrantes do MST questionam o que alunos oriundos de outros estados, não ligados ao MST, estão fazendo no campus. Essa interferência sobre as atividades desenvolvidas no campus, segundo ele, permanece tamanha que, na semana anterior, foi realizada no campus uma formatura de crianças como “sem-terrinha”, com a entoação de hinos do MST. Além da evidente interferência indevida nas ações de uma instituição pública de ensino, tais atividades sequer foram informadas com antecedência aos demais professores. Todas essas situações tornam evidente que aquele campus continua sendo visto, utilizado e conduzido como um espaço de atuação e fortalecimento desse movimento social.” (evento 1 - INIC1, fl. 29).

O mesmo professor ressaltou a resistência em aceitar a entrada de alunos no IFC que não fossem dos assentamentos e os que entravam eram hostilizados.

O Ministério Público refere também que muitos professores foram afastados por problemas de saúde em decorrência da pressão e da situação do campus, inclusive com pedidos de permuta e transferências.

Relatou ainda os dados levantados através dos telefones celulares dos requeridos que foram obtidas através da medida cautelar, que demonstraram a estreita relação dos requeridos com o movimento sem terra e seus integrantes.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

Discorreu acerca da legislação aplicável ao caso, acerca da improbidade administrativa dos gestores, violação aos princípios de autonomia universitária e dos institutos federais, sem interferências ideológicas e partidárias.

Ao final requereu a condenação dos requeridos a ressarcir ao IFC os danos causados ao patrimônio público calculado pelo MPF em R\$ 74.089,31, ao pagamento de multa civil, suspensão de direitos políticos, perda do cargo público e proibição de contratação com o Poder Público.

Requereu a juntada dos contracheques dos servidores:

- *André Ribeiro da Silva: todos os meses de 2017;*
- *Camila Munarini: meses de maio, junho e julho de 2017;*
- *André Franzoni Alexandre: março de 2017 a maio de 2018.*

Juntou documentos nos eventos 1 e 38.

No evento 4 foi determinada a notificação dos requeridos para a apresentação de defesa prévia.

A requerida Sônia Regina de Souza Fernandes, reitora do IFC, apresentou defesa prévia no evento 23.

Preliminarmente justificou a sua defesa pelo procurador da AGU, nos termos da Lei n. 9028/95, artigo 22.

Quanto ao mérito defendeu a regularidade do funcionamento do Campus de Abelardo Luz, discorrendo longamente acerca dos procedimentos de implantação do IFC de Abelardo Luz, sobre a Pedagogia da Alternância.

Afirmou que houve dificuldades iniciais na infraestrutura do campus, mas estariam sendo resolvidas em sua gestão, bem como que nunca coadunou com assédio a servidores públicos do local, abrindo os procedimentos administrativos necessários assim que recebeu as denúncias.

Defendeu a inexistência de dolo ou culpa de sua parte a justificar a sua responsabilização por improbidade administrativa.

Apresentou "planilha" rebatendo uma a uma as acusações do Ministério Público.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

Juntou documentos nos eventos 21, 22, 23 e 24.

O requerido Maicon Fontanive apresentou sua defesa no evento 30, referindo preliminarmente que o MPF não respeitou o prazo de 30 dias para a interposição da ação principal, nos termos do artigo 17, da Lei n. 8429/92 e do artigo 308 do CPC, impondo-se a perda de efeito da liminar concedida na medida cautelar interposta.

No mérito defendeu a violação do contraditório e da ampla defesa, por não ter tido direito à apresentação de defesa administrativa e nem na medida cautelar, sendo surpreendido com o afastamento das atividades e confisco de seus equipamentos.

Discorreu sobre a criação do Campus de Abelardo Luz, e minimizou as ingerências do MST no Campus, referindo que se tratava de meras consultas à comunidade, que deve ser ouvida, sob pena de afronta à legislação.

Refutou as afirmações de que havia ingerência de membros do MST no Núcleo de Desenvolvimento do Campus, formado por integrantes do MST, em sua maioria, afirmando que se trata de alegações sem provas.

Defendeu a regularidade da utilização das verbas remetidas ao IFC, afirmando que a precariedade das instalações existia em face da falta de repasse de recursos aos IFCs no país todo.

Alegou que não é vinculado ao grupo do MST e nem tampouco participa da sua militância ou apoiou as ocupações estudantis de 2016.

Quanto à utilização do auditório para eventos do MST, afirmou que este era cedido ao movimento assim como à igreja, ao INCRA e outras instituições, por ser ali o antigo centro de eventos da comunidade, tratando-se assim, de atividades de terceiros e não ligadas aos IFC.

Impugnou as fotografias juntadas por não conterem datas, alegando tratarem-se de registros anteriores à gestão dos requeridos e inclusive anteriores à criação do IFC.

Afirmou que várias pessoas de fora do campus circulavam pelo IFC para tratar de assuntos gerais com a direção, não sendo verdadeira a acusação de livre circulação e utilização de materiais do instituto por integrantes do MST.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

Referiu ainda que não houve ingerência do movimento em relação a elaboração dos planos de estudos das grades curriculares, pois estes apenas seguiram as necessidades da comunidade que seria atendida.

Negou todas as acusações acerca das ingerência dos MST nas reuniões e elaboração de grades e planos de estudo do campus, afirmando tratar-se de confusão dos professores que ingressaram no campus após o final de sua elaboração.

Sustentou que o concurso para ingresso no curso de pedagogia do campo não favoreceu professores integrantes do MST e foi realizado por empresa isenta, que não foi objeto de investigação pelo MPF.

Afirmou que as metodologias da pedagogia da alternância e da educação voltada ao campo não são filosofias do MST e são voltadas aos anseios da comunidade a quem era voltado o IFC, tratando-se de autonomia garantida às universidades e instituições de ensino pela Lei de Diretrizes e Bases.

Discorreu acerca das carência da educação voltada ao campo e da evolução social e legal neste sentido, para alavancar o número de estudantes abarcados por este tipo de ensino, o que justificaria também o direcionamento das grades curriculares e dos planos de estudo para os anseios campestinos, principais pessoas a quem era direcionado o IFC de Abelardo Luz.

Negou qualquer ato de favorecimento de professores e alegou que as liberações e compensações foram documentadas e sem prejuízos ao instituto.

Defendeu a inépcia da inicial de improbidade por não descrever minuciosamente os atos apostados ao réu.

Por fim, afirmou que não há provas de que tenha agido com dolo ou culpa, bem como que não há provas de que tenha havido qualquer enriquecimento ilícito de sua parte.

Juntou procuração no evento 29.

O requerido Ricardo Scopel Velho apresentou defesa prévia no evento 31, em que igualmente discorreu acerca do contexto em que foi criado e instituído o IFC de Abelardo Luz, bem como acerca de suas atribuições como diretor geral do campus, afirmando que sempre agiu dentro da legalidade.

Impugnou as acusações imputadas na inicial, nos mesmos termos da defesa do réu Maicon, postulando a rejeição da inicial.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

Juntou procuração e documentos nos eventos 31 e 32.

O Ministério Público juntou documentos novos documentos e vídeos no evento 38.

No evento 39 foram rejeitadas as preliminares arguidas e recebida a petição inicial.

A União e o IFC voltaram a pleitear sua exclusão da lide (evento 49 e 57).

Citados, os réus contestaram nos eventos 58, 59 e 84, em que basicamente reiteraram as alegações apresentadas nas defesas prévias.

A ré Sônia impugnou o valor dado à causa.

O autor apresentou réplica nos eventos 67 e 90.

As partes foram intimadas a especificar provas (evento 92), tendo as partes se manifestado nos eventos 98, 100 e 101.

No evento 103 as partes foram intimadas a esclarecer os pedidos de prova, tendo se manifestado nos eventos 117, 119 e 120.

O MPF informou a finalização da análise das provas apuradas na Medida Cautelar (evento 127) e juntou relatório (evento 128).

O Estado de Santa Catarina juntou documentos no evento 146.

A ré Sônia se manifestou sobre os documentos e petição acostados aos eventos 127 e 128 (evento 148).

Intimadas as partes se manifestaram sobre os documentos juntados pelo Estado e pelo MPF (eventos 156, 158, 159 e 160).

Designada audiência de oitiva ds testemunhas arroladas pelas partes (evento 179), em face de novos pedidos das partes, esta foi cancelada, sendo na mesma decisão indeferida a realização de inspeção judicial (evento 199).

No evento 246 foram acostadas cópias das peças processuais dos autos da Ação Civil Pública n. 5010133-62.2018.404.7202.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

Após várias manifestações das partes e juntada de documentos, foi indeferida a produção de prova pericial (evento 283).

No evento 325 foi designada nova data para a oitiva das testemunhas arroladas pelas partes.

O pedido de fracionamento e realização de audiência presencial efetuado pelo réu Maicon foi indeferido no evento 356.

Após a regularização do número de testemunhas indicados por cada parte e dos demais pontos necessários à realização do ato, a audiência foi realizada conforme termo e vídeos do evento 370.

No evento 373 foi costada cópia do depoimento do Sr. Stefano Moraes de Marco, como prova emprestada requerida em audiência pelo autor.

As demais testemunhas foram ouvidas conforme termos dos eventos 408, 434, 447 e 467.

Após a finalização da instrução as partes apresentaram alegações finais nos eventos 473, 478 a 480.

Vieram os autos conclusos.

É o Relatório. Decido.

II - FUNDAMENTAÇÃO

DAS PRELIMINARES

Inicialmente refira-se que as preliminares de inépcia da inicial e de perda do prazo de interposição da ação principal já foram objeto de análise na decisão que recebeu a petição inicial (evento 39).

Da Impugnação ao Valor da Causa

Os réus Maicon e Sônia impugnaram o valor atribuído à causa, referindo que este deve se limitar ao prejuízo alegado nos autos.

O MPF, por sua vez, refere que o valor representa a soma do prejuízo ao erário apurado nos autos com a soma das multas civis pleiteadas.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

O pedido formulado na inicial é de:

4. ao final, a procedência da demanda, com a condenação solidária dos requeridos, nos termos do artigo 12, incisos II e III da Lei nº 8.429/92, a ressarcir integralmente o Instituto Federal Catarinense os danos causados ao patrimônio público, a título de danos patrimoniais, no montante de R\$ 74.089,31 (setenta e quatro mil, oitenta e nove reais e trinta e um centavos), devidamente acrescidos de juros e correção monetária; ao pagamento de multa civil, em valor a ser fixado por esse Juízo, nos parâmetros estabelecidos no artigo supracitado; à suspensão dos direitos políticos, nos parâmetros definidos no referido artigo; à perda da função e/ou cargo que ocupe nos quadros da Administração Pública; bem como à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário

Verifica-se que não há determinação do valor da multa pleiteada, tendo o MPF referido que esta deve ficar a cargo do Juízo por arbitramento.

O artigo 12, inciso II, da Lei n. 8429/92, determina que a multa deve ser fixada em até 24 vezes o maior vencimento dos servidores.

Ocorre que não há elementos nos autos para determinar, ao menos aproximadamente, a quanto equivaleria a multa para cada um dos réus.

O valor dado à causa deve corresponder ao proveito econômico nos termos do artigo 292 do CPC.

No caso dos autos, em não sendo possível estabelecer o valor da multa civil a ser eventualmente aplicada nem ao menos havendo como, de forma aproximada estabelecê-la no momento da interposição da lide pelo MPF, o valor da causa deve corresponder somente ao dano ao erário apurado e alegado pelo autor.

Desta forma, acolho a impugnação ao valor da causa, devendo a ação prosseguir com o valor de R\$ 74.089,31.

Considerando que não há custas recolhidas face à isenção do MPF, não há implicância na continuidade da lide com a prolação da sentença.

DO MÉRITO

Das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/21



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

Em 25.10.2021, entrou em vigor a Lei n. 14.230, responsável por promover profundas alterações na Lei n. 8.429/1992, das quais as mais significativas podem ser sintetizadas da seguinte forma: a) a supressão da modalidade culposa nos atos de improbidade administrativa; b) a definição das condutas ímprobas em um rol taxativo e não mais exemplificativo; c) o estabelecimento de um prazo prescricional único de 8 anos para aplicação das sanções, contados a partir da ocorrência do fato ou, em caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência; d) a concepção de um prazo de prescrição intercorrente, de 4 anos, a ser contado a partir da interrupção; e) a previsão de exclusividade do Ministério Público para propor a ação por ato de improbidade administrativa, dentre outras.

Tratando-se de norma do direito sancionador, a solução para os processos em curso enseja a retroatividade da nova legislação nas hipóteses benéficas ao réu, em respeito ao princípio estabelecido no art. 5º, *caput*, XL, da Constituição Federal.

Nesse sentido (grifou-se):

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PODER DE POLÍCIA. SUNAB. MULTA ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI. 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 artigo 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 indenidos os demais atos processuais. (...) VI - Recurso em Mandado de Segurança parcialmente provido. (STJ, RMS 37.031/SP, 1ª Turma, j. em 8/2/2018)

ADMINISTRATIVO. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO RETROATIVA A FATOS POSTERIORES À EDIÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. IMPOSSIBILIDADE. 1. A Lei de Improbidade Administrativa não pode ser aplicada retroativamente para alcançar fatos anteriores a sua vigência, ainda que ocorridos após a edição da Constituição Federal de 1988. 2. A observância da garantia constitucional da irretroatividade da lei mais gravosa, esteio da segurança jurídica e das garantias do cidadão, não impede a reparação do dano ao erário, tendo em vista que, de há muito, o princípio da responsabilidade subjetiva se acha incrustado em nosso sistema jurídico. 3. Consoante iterativa jurisprudência desta Corte, a condenação do Parquet ao pagamento de honorários advocatícios no âmbito de ação civil pública está



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

condicionada à demonstração de inequívoca má-fé, o que não ocorreu no caso. 4. Recurso especial provido em parte, apenas para afastar a condenação do recorrente em honorários advocatícios. (STJ, Segunda Turma, REsp 1129121/GO, Rel. Min. Eliana Calmon, Rel. p/ Acórdão Castro meira, j. 03/05/2012, DJe 15/03/2013).

Em reforço a tal entendimento, observo que, no art. 1º, §4º, da Lei de Improbidade Administrativa (em sua nova redação), o legislador também fez constar de modo expresso que "*Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador*".

É importante ressaltar que, em 17.2.2022, o Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, proferiu decisão cautelar na ADI 7.042 para conceder interpretação conforme a Constituição Federal ao *caput* e §§ 6º-A, 10-C e 14, do art. 17 da Lei n. 8.429/1992, com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021, no sentido da existência de legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação.

A ordem também suspendeu os efeitos do § 20, do art. 17 (que trata da legitimidade da assessoria jurídica dos órgãos públicos para realizar a defesa das ações), e os do art. 3º da Lei n. 14.230/21 (que concedeu prazo de 1 ano para o Ministério Público manifestar interesse no prosseguimento das ações ajuizadas pela Fazenda Pública).

Chamado a decidir acerca da retroatividade ou não dos dispositivos da Lei nº 14.230, o STF, em decisão recente, fixou as seguintes teses de repercussão geral (ARE 843.989, rel. Ministro Alexandre de Moraes):

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA a presença do elemento subjetivo dolo;*
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, é irretroativa, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;*
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do tipo culposos, 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.*



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

Infere-se, portanto, que: (i) há prescrição para ações ou omissões subsumíveis à improbidade administrativa, exceto se presente dolo; (ii) exige-se dolo inclusive para ações ou omissões que impliquem prejuízo ao erário, por força do novo texto do art. 10 da Lei nº 8.429/92, que deve incidir ao caso; (iii) os marcos temporais do regime prescricional previsto na Lei nº 14.230/2021 devem ser aplicados apenas a partir da publicação da lei.

Observados esses pressupostos, deve-se analisar, no caso, se a conduta atribuída aos réus pela parte autora é dolosa.

O MPF, no caso em voga, imputa aos réus improbidade de modalidade dolosa, prevista nos artigos 9º, inciso I e 10, inciso I da Lei n. 8429/92, pois as contratações e recebimentos indevidos de valores imputados aos réus não comportam modalidade culposa.

Assim, delimitado o objeto do pedido, resta analisar as provas produzidas na instrução em cotejo com os argumentos das partes.

Da administração pública

O Estado existe para servir a sociedade, objetivo sem o qual ele seria estrutura desnecessária, de modo que a busca pelo bem comum do povo deve orientar a atuação de todo o aparato administrativo que o compõe. Se desse objetivo o administrador se desvia, conforme leciona Hely Lopes Meirelles (*in* Direito Administrativo Brasileiro, 28ª ed., p. 85), "traí o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade".

Nas palavras do citado autor, administração pública é um *munus* para quem a exerce, um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade, de modo que "impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem a sua atuação". Destaca, ainda, que "administrar é gerir interesses segundo a lei, a moralidade e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se a administração particular, se são da coletividade, realiza-se a administração pública". Logo, conforme o autor, Administração Pública "é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum" (op. cit., p. 83-84).



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

Com efeito, consoante destaca Celso Antonio Bandeira de Mello (*in* Curso e Direito Administrativo, 27ª Ed.), não é o "poder" que serve como razão explicativa dos institutos do Direito Administrativo, mas sim as ideias de "dever" e de "função", que melhor delineiam seu papel no Estado de Direito. Desta maneira, a ideia de "poder" revela um falso viés autoritário, haja vista que no direito administrativo o poder só tem lugar, na medida estrita em que é indispensável e necessário, como instrumento para tornar possível o cumprimento do dever de atingir a finalidade maior - o bem comum. Surge, assim, o conceito de "dever-poder", também adotado por Odete Medauar (*in* Direito Administrativo Moderno, 18ª Ed., p. 126):

[...] o exercício do poder não é livre, mas, pela impossibilidade de separá-lo de um fim, apresenta-se inevitavelmente condicionado a requisitos que justificam a atuação e orientam seu concreto desenvolvimento. Na função, o dever surge como elemento insito ao poder; e desse modo a Administração concretiza, na sua atuação, o poder conferido pela norma, para atendimento de um fim.

Explicita, ainda, Hely Lopes Meirelles que "*a palavra administração traz em si conceito oposto ao de propriedade, isto é, indica a atividade daquele que gere interesses alheios*" e que "*os termos administração e administrador importam sempre a ideia de zelo e conservação de bens e interesses alheios, ao passo que as expressões propriedade e proprietário trazem insita a ideia de disponibilidade e alienação*", de modo que os poderes normais do administrador são apenas de conservação e utilização, necessitando para qualquer ato de disponibilização de especial consentimento do titular, que no caso da Administração Pública deve vir expresso em lei (*op. cit.*, p. 83).

Ademais, não se pode perder de vista o encargo de administrar traz consigo o dever de prestar contas. Ao aceitar o encargo de administrar interesses jurídicos alheios, nasce também, por decorrência lógica, insita à probidade e à moralidade, o dever de prestar fielmente ao titular desses interesses todas as informações necessárias a respeito da administração, que se faz ainda mais relevante em se tratando de bens e interesses públicos, de titularidade de toda a coletividade.

Da improbidade administrativa

A Constituição da República Federativa do Brasil prevê, em seu art. 37, § 4º, as sanções a serem aplicadas na hipótese de prática de atos de improbidade administrativa, nos seguintes termos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...)

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

A rigor, a ação de improbidade administrativa visa configurar instrumento juridicamente hábil a assegurar a eficácia necessária ao princípio constitucional da moralidade (art. 37, *caput*, da CF), reprimindo, por intermédio de suas sanções, toda conduta que se subsuma aos tipos descritos nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei n.º 8.429/92 e denote evidente desprezo a essa norma que, ao lado da legalidade e da finalidade, legitima os atos estatais.

De fato, buscou o constituinte, por intermédio da probidade, dar concretude maior à moralidade administrativa enquanto valor jurídico a permear a atividade desenvolvida no seio da Administração Pública em todas as suas esferas.

Ressalte-se que o comportamento probó/moral não decorre de obediência à mera recomendação ou mesmo de singelo agir embasado na consciência individual, fruto tão-somente do livre-arbítrio, como a emprestar alternatividade e faculdade de escolha. Para muito além, conflagra conduta haurida de princípio jurídico inserto no art. art. 37, *caput*, da CF, que incide, com a densidade normativa que possui, vinculando o agir do agente público e terceiro que venham a praticar atos de gestão ou administrativos. Evidentemente, portanto, que a moralidade que ora se cuida não se confunde com a moral comum.

Sobre os contornos jurídicos do princípio da moralidade, vale destacar trecho do voto da lavra do Ministro Teori Zavaski, em julgamento proferido na Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal:

(...) a moralidade, tal como erigida na Constituição - como princípio da Administração Pública (art. 37) e como requisito de validade dos atos administrativos (art. 5º, LXXIII) -, não é, simplesmente, um puro produto do jusnaturalismo, ou da ética, ou da moral, ou da religião. É o sistema de direito, o ordenamento jurídico e, sobretudo, o ordenamento jurídico-constitucional a sua fonte por excelência, e é nela que se devem buscar a substância e o significado do referido princípio. É certo que os valores humanos, que inspiram o ordenamento jurídico e a ele subjazem, constituem, em muitos casos, inegavelmente, a concretização normativa de valores retirados da pauta dos direitos naturais, ou do patrimônio ético e moral consagrado pelo senso comum da sociedade. Sob esse aspecto, há, sem dúvida, vasos comunicantes entre o mundo da normatividade jurídica e o mundo normativo não jurídico (natural, ético, moral), razão pela qual esse último, tendo servido como fonte primária do surgimento daquele, constitui



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

também um importante instrumento para a sua compreensão e interpretação. É por isso mesmo que o enunciado do princípio da moralidade administrativa - que, repita-se, tem natureza essencialmente jurídica - está associado à gama de virtudes e valores de natureza moral e ética: honestidade, lealdade, boa-fé, bons costumes, equidade, justiça. São valores e virtudes que dizem respeito à postura do agente administrativo, a evidenciar que os vícios do ato administrativo por ofensa à moralidade são derivados de causas subjetivas com a intimidade de quem o edita: as suas intenções, os seus interesses, a sua vontade. Ato administrativo moralmente viciado é, portanto, um ato contaminado por uma forma especial de ilegalidade: a ilegalidade qualificada por elemento subjetivo da conduta do agente que o pratica. Estará atendido o princípio da moralidade administrativa quando a força interior e subjetiva que impulsiona o agente à prática do ato guardar adequada relação de compatibilidade com os interesses públicos a que deve visar a atividade administrativa. Se, entretanto, essa relação de compatibilidade for rompida - por exemplo, quando o agente, ao contrário do que se deve razoavelmente esperar do bom administrador, for desonesto em suas intenções, for desleal para com a Administração Pública, agir de má-fé para com o administrado, substituir os interesses da sociedade pelos seus interesses pessoais -, estará concretizada ofensa à moralidade administrativa, causa suficiente de nulidade do ato. A quebra da moralidade caracteriza-se, portanto, pela desarmonia entre a expressão formal (= a aparência) do ato e a sua expressão real (= a sua substância), criada e derivada de impulsos subjetivos viciados quanto aos motivos, ou à causa, ou à finalidade da atuação administrativa. É por isso que o desvio de finalidade e o abuso de poder (vícios originados da estrutura subjetiva do agente) são considerados defeitos tipicamente relacionados com a violação à moralidade. Pode-se afirmar, em suma, que a lesão ao princípio da moralidade administrativa é, rigorosamente, uma lesão a valores e princípios incorporados ao ordenamento jurídico, constituindo, portanto, uma injuridicidade, uma ilegalidade lato sensu. Todavia, é uma ilegalidade qualificada pela gravidade do vício que contamina a causa e a finalidade do ato, derivado da ilícita conduta subjetiva do agente. (STF, RE 405386, relatora Min. ELLEN GRACIE, relator p/ Acórdão Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 26/02/2013, DJe-057 DIVULG 25-03-2013 PUBLIC 26-03-2013 EMENT VOL-02685-01 PP-00001). (grifou-se)

Assim, presentes as nuances do que se compreende, validamente, por moralidade administrativa, avulta a importância da ação de improbidade administrativa, cuja regulamentação do art. 37, § 4º, da Constituição de 1988, culminou na edição da Lei nº 8.429/92, denominada Lei de Improbidade Administrativa. Conforme sua exposição de motivos, a citada lei veio a lume visando estabelecer o procedimento legal adequado para a repressão de "uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País", "a prática desenfreada e impune de atos de corrupção, no trato com os dinheiros públicos".



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

Nesse contexto, a Lei de Improbidade Administrativa constitui instrumento de destacada importância para a responsabilização de agentes públicos nocivos ao interesse público, possibilitando à sociedade resgatar os valores da gestão pública efetivamente voltada para o atendimento de seu objetivo maior, o bem comum da coletividade, e fornecendo instrumentos aptos ao afastamento dos agentes que visam não o cumprimento de seus deveres, mas a captura do aparato estatal para colocá-lo a serviço de escusos interesses de grupos particulares.

Os atos de improbidade administrativa estão tipificados nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92, que assim dispõe em sua redação atual (considerando a necessária retroatividade da Lei n. 14.230/21 no caso dos autos, conforme anteriormente delineado):

Seção I

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas entidades; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no caput deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei; (grifou-se)

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Seção II

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário

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:

I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) (grifou-se)

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

*VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva; **(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)***

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

*X - agir ilicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público; **(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)***

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular; (grifou-se)

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

*XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; **(Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)***

*XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. **(Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)***



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

[...]

Seção III

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública

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)

II - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

[...]



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

Para a caracterização das hipóteses do art. 9º, modalidade mais grave, é necessária a demonstração do dolo do agente, da existência de enriquecimento ilícito e do nexo de causalidade entre a conduta e o cargo exercido. As condutas previstas no art. 10, por sua vez, exigem a comprovação de efetivo dano ao erário, além da ação ou omissão dolosa, não sendo mais admitida a forma culposa. E, para caracterização das condutas previstas no art. 11, o dolo na conduta do agente que atente contra os princípios da administração, cujo rol agora é taxativo.

Desse modo, conclui-se que a caracterização do ato de improbidade exige, em síntese: *i)* enriquecimento ilícito próprio ou alheio, no caso do art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa, em virtude de conduta dolosa; *ii)* existência efetiva de dano ao erário, nos casos do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, decorrente também de dolo; *iii)* prática de ato doloso que atente contra os princípios da administração, nos casos do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

Nesse sentido, a nova legislação trouxe a necessidade de comprovação da conduta dolosa, conforme os seguintes dispositivos da Lei nº 8.429/92:

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.

§ 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Constata-se, assim, que para a caracterização do ato de improbidade, o dolo é inafastável.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

Importante ressaltar que **nem todo ato administrativo ilegal configura, por si só, ato de improbidade administrativa**. É necessário, pois, que, para além da ilegalidade, a conduta seja dotada de desonestidade.

Observa-se que o artigo 1º, §2º da Lei nº 8.429/92 estabelece que *"considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente"*. A interpretação mais abraçada até agora é a de que é preciso conciliar as figuras descritas nos artigos 9º a 11 da LIA com a enunciação do artigo 1º, §2º. Haverá improbidade quando o agente agir de modo consciente e voluntário para se enriquecer ilicitamente, lesar o erário ou violar princípio regente da Administração, *"não bastando a mera voluntariedade do agente"* em praticar o ato sem fim ilícito; ou seja, não há improbidade sem má-fé. Já o fim especial deve ser buscado quando expressamente mencionado em um dos incisos dos artigos 9º, 10 ou 11.

Portanto, para a configuração do ato de improbidade administrativa são pressupostos objetivos: a existência de sujeito ativo (agente público ou terceiro) e de sujeito passivo (entidades mencionadas no art. 1º, *caput* e § 5º da Lei nº 8.429/1992), bem como a ocorrência do ato danoso descrito na lei, causador de enriquecimento ilícito para o sujeito ativo, prejuízo para o erário ou atentado contra os princípios da Administração Pública. E, por fim, é indispensável o dolo.

Fixadas as premissas que nortearão a apreciação do presente caso, passa-se à análise dos fatos imputados aos réus.

Do Caso Concreto

Trata-se de Ação Civil de Improbidade Administrativa interposta pelo MPF em razão de denúncias recebidas acerca de diversas irregularidades encontradas na gestão do campus avançado do INSTITUTO FEDERAL CATARINENSE (IFC) em Abelardo Luz.

O MPF em sua inicial fez longa narrativa acerca dos fatos que foram objeto de denúncia junto ao referido órgão, em relação às ingerências do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra - MST na organização e fundação do Instituto Federal de Abelardo Luz, bem como com favorecimento de professores com concessão e licenças sem respaldo legal.

Ao ser realizada a audiência de instrução e julgamento, este Juízo delimitou a lide em três pontos:

- 1) Gerência do MST na gestão, administração e processo pedagógico;



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

2) isolamento do campus e precárias condições;

3) impedimento de acesso à educação pública naquela unidade para estudantes das áreas urbanas e das áreas rurais.

Inicialmente, no que se refere aos itens 2 e 3 acima referidos, embora tenham sido objeto de questionamento em audiência e tenham sido abordados nesta lide pelo autor, é certo que são objeto da Ação Civil Pública n. 5010133-62.2018.404.7202, em que o autor buscou a condenação dos entes públicos para a realização de melhorias junto ao campus e também nos acessos a este, tendo inclusive grande parte das melhorias sido implantadas no curso daquele processo.

Não se justifica nestes autos tratar de matéria objeto de outros autos, nos quais inclusive já foi proferida sentença de primeiro grau impondo a outras pessoas a responsabilidade de realização de obras e investimentos.

O próprio MPF ressaltou várias vezes durante o presente feito que a matéria em voga foi objeto daqueles autos.

De outra sorte, o fato de terem os pedidos de melhorias e obras no campus e no acesso sido direcionados aos entes federativos e ao IFC, e ainda sido por estes realizados em parte, demonstra que não é responsabilidade dos réus a sua execução, podendo não máximo se arguir culpa por omissão e buscá-las junto ao órgãos competentes, no entanto, como já referido acima, o sistema legislativo brasileiro não abarca mais a improbidade administrativa por omissão.

Desta forma, improcede o pedido do Ministério Público quanto aos referidos fatos.

Da Ingerência do MST na Campus

Na inicial, narrou-se uma série de situações em que o autor atribui aos réus atos de improbidade administrativa consistentes na facilitação e permissão de ingerência de um movimento social sem qualquer vínculo com a administração pública, de forma a possibilitar a implantação de um verdadeiro projeto político, e não pedagógico, no Campus Abelardo Luz do IFC.

O MPF que instaurou Procedimento Preparatório – PP nº 1.33.002.000084/2017-11, que se encontra anexo à petição inicial a fim de averiguar representações de que o Campus Avançado Abelardo Luz do Instituto



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

Federal Catarinense (IFC) estaria sendo controlado por membros do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e que todas as decisões envolvendo o Instituto seriam tomadas pelas lideranças do Movimento.

Conforme narrado pelo *Parquet*, foram apuradas diversas irregularidades no *campus* envolvendo a participação de integrantes do MST e a intensa imposição de ideologia política dentro do Instituto, sendo verificados inclusive símbolos do movimento, como bandeiras, apostos em auditórios e salas de direção do instituto. Consta da petição inicial relato de que integrantes do MST participam até mesmo da elaboração de documentos pedagógicos, sendo que os docentes sofrem todo tipo de assédio para assinarem tais documentos, bem como perseguição ideológica quanto aos conteúdos ministrados em sala de aula.

Segundo informações colhidas pelo Ministério Público Federal, houve até a criação de um novo curso superior em pedagogia com o intuito de inserir membros do MST dentro do *campus*, como professores, visto que ainda existiriam candidatos aprovados em concurso anterior, ainda vigente. Relata o Ministério Público Federal que os integrantes do MST e a direção local do instituto reiteram de forma ostensiva e constante que o *Campus* Avançado Abelardo Luz seria uma conquista do Movimento, dando conotação de posse sobre a instituição de ensino.

Referiu também que, segundo as denúncias colhidas, há favorecimento de ingresso de alunos apenas ligados aos movimentos sem terra, sendo dificultada a entrada de discentes da área urbana e que não façam parte de assentamentos.

Os depoimentos prestados por professores e pelo gestor anterior aos denunciados, refere que a ingerência do MST no campus se deu inclusive pela indicação do diretor do Campus, Maicon Fontanive, que já havia ocupado a posição de comando de fato quando da posse do primeiro Diretor João Jolcemar Ferro, sempre com grande ingerência do movimento sem terra, com o qual Maicon tinha grande ligação, conforme apurado pelo Ministério Público, por publicações em redes sociais e também elementos colhidos através de medida cautelar.

A ingerência do MST se fazia também no núcleo de desenvolvimento do Campus, com imposição de grade curricular e nomeação de pessoas estranhas ao IFC mas diretamente ligadas ao movimento.

Referiu que:

Em virtude dessa ligação com aquele movimento social, RICARDO e MAICON possibilitaram a interferência do MST não apenas em decisões centrais do campus – como o projeto pedagógico, os cursos que seriam desenvolvidos e o

5003788-80.2018.4.04.7202

720010143808.V95



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

perfil esperado dos professores a serem aprovados/nomeados –, mas até mesmo em aspectos da vida cotidiana da instituição – como a questão da limpeza das instalações, realizada pelos alunos adolescentes, seguindo uma metodologia do Movimento. Tais decisões eram tomadas inclusive no âmbito do Núcleo de Desenvolvimento do Campus, formado por servidores e, majoritariamente, por integrantes do MST. Além disso, conforme os depoimentos de vários professores ouvidos pelo MPF, tais fatos eram do total conhecimento da Reitora do IFC, a também requerida SÔNIA REGINA DE SOUZA FERNANDES.

Os diálogos no grupo de aplicativo de mensagens WhatsApp dos professores do IFC Abelardo Luz também demonstram o total apoio da direção à ocupação das instituições de ensino pelos estudantes, ocorrida em novembro de 2016 em todo o país, demonstrando a militância dos diretores (no exercício de sua função pública) em prol de manifestações de cunho claramente político-partidário e vinculados àquele Movimento. MAICON chega até mesmo a solicitar contribuição financeira dos professores para o movimento de ocupação das escolas (cópias das conversas via Whatsapp nas fls. 276-278).

Esse vínculo da direção local com o MST foi confirmado na maioria dos depoimentos prestados pelos professores nesta Procuradoria: Diana (f. 220), Vanessa (f. 223), Gláucia (f. 227), Janaina (f. 245), Jorge (f. 248), Marcelo (f. 251), Ailton (f. 254), Amanda (f. 257) e Jaisson (f. 260).

Chama a atenção o relato de alguns professores que, textualmente afirmaram que MAICON e RICARDO geriam o campus de forma a torná-lo “diferenciado”, pois “o projeto pedagógico do curso integrado também veio pré-pronto da Reitoria, mas os professores do ensino médio conseguiram fazer algumas alterações, porém, não nos trechos relativos ao MST, pois Maicon e Ricardo afirmavam que se fosse para fazer um curso como outro qualquer, não precisava ser nesse ambiente, nesses espaços, diziam que tinha que haver um diferencial, e que em todos os documentos tinha que constar que aquilo tudo foi resultado de luta do MST” (fl. 227v)

Outros professores relataram uma fala de RICARDO e MAICON, em uma reunião com os docentes, em que, aproximadamente com estas palavras, disseram o seguinte: “que os professores não precisavam ser militantes do movimento social, que eles [MAICON e RICARDO] eram, mas independente de ser militante ou não, o projeto, a proposta era essa, que o campus continuaria ali, independente das forças políticas e que o IFC era uma conquista do MST”. (evento 1 - INIC1, fls. 8 e 9).



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

Ressaltou o fato de que os professores eram pressionados a aceitar as ingerência dos integrante do MST, bem como que eram realizadas reuniões e encontros de integrantes do MST no auditório do Campus, onde era cantado o hino do MST e não o Hino Nacional.

Também era comum, segundo relato dos professores, a entrada de integrantes do movimento para utilizarem a estrutura do IFC, sem que tivessem qualquer ligação com a instituição, utilizando os materiais e equipamentos como se a eles pertencesse, o que foi justificado pela reitoria como sendo parte de um projeto de formação de agentes culturais da juventude camponesa.

Os "Núcleos de Base" de alunos criados no IFC também representam a ingerência do MST, pois se trata de organização desse grupo, que cria os referidos núcleos para cuidarem da limpeza do instituto, dentre outras atividades. Os núcleos foram criados por integrantes do MST que inclusive pernoitavam no IFC e coordenavam as suas atividades.

Os integrantes do MST ainda coordenavam atividades dentro do IFC chamados de "Mística", rituais de celebração praticados pelo MST, em geral em formas de teatro, contendo músicas, poesias e outros elementos simbólicos ligados ao movimento.

Foram ainda ressaltados pelos professores a grande precariedade do campus, com faltas constantes de água, sem cercamento e infraestrutura de segurança do campus, relatando que não havia local para a prática de lazer, esportes ou mesmo para os estudantes e professores permanecerem fora do horário aula.

Os projetos pedagógicos também teriam ingerência e muitas vezes total criação pelo MST, direcionados a disciplinas voltadas aos movimentos sociais e que os professores deveriam simplesmente assinar, referindo que não poderiam haver alterações no programa pedagógico nas partes que faziam referência ao MST.

Houve exigência do MST também direcionada a nomeação de professores que fossem ligados à militância, opondo resistência aos professores que haviam sido aprovados no concurso.

Os professores também passavam por cursos direcionados à pedagogia do MTS, denominado pedagogia do campo e pedagogia do MST.

Novo concurso realizado para suprir supostas vagas e um curso de "pedagogia do campo", mesmo havendo pessoas aprovadas para o curso de pedagogia, restringindo o acesso a pessoas com o curso específico, o que



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

determinou a aprovação de vários integrantes do MST.

Foram ainda relatadas ameaças por parte do diretor e do coordenador pedagógico aos professores após as visitas do MPF.

Também referiu favorecimento de professores com afastamentos para curso de extensão em outras cidades sem a comprovada compensação de horas, o que era direcionado especificamente aos professores ligados ao movimento, causando prejuízos ao erário.

Foi afirmado que mesmo após o afastamento dos requeridos Ricardo e Maicon, as ingerências do MST continuaram na campus, chegando inclusive à Reitoria do IFC que apoia claramente a manutenção do projeto político-ideológico, não interferindo no campus, mesmo após as denúncias:

"Assim, mesmo após o afastamento cautelar de RICARDO e MAICON, continuaram aportando nesta Procuradoria manifestações indicando que o MST continua tendo forte ingerência sobre a gestão do campus. No ponto, destaque para a manifestação de 0/03/2018 - corrigir, de pessoa que preferiu não se identificar, que relatou que os professores ELODIR LOURENÇO DE SOUZA, MARLUSE CASTRO MACIEL e CAMILA MUNARINI estão orientando a atual gestão no desenvolvimento das atividades sempre desenvolvidas no campus – sempre em benefício do MST – e ignorando as demandas dos demais professores (fl. 940).

Após, em 20/04/2018, foi ouvido o Professor Gilian Evaristo França e Silva, que destacou que, mesmo após a troca da diretora e coordenadora acadêmica do campus do IFC de Abelardo Luz, “a instituição (continua) atendendo só mesmo um grupo social, sempre voltado ao atendimento dos assentados e acampados, e muito pouco ou quase nada de outros segmentos” (0’28” do áudio 2018420_151836 da mídia de fls. 956-957). Ressaltou que, após o afastamento de MAICON e RICARDO, ocorreu “uma legalização da entrada deles (integrantes MST) lá, no sentido de trazê-los pra dentro do campus com vínculo legal. E esse vínculo legal é o curso de pedagogia” (0’48” do áudio 2018420_155118 da mídia de fls. 956-957). Na ocasião, relatou que os estudantes do curso de pedagogia e do ensino médio integrantes do MST questionam o que alunos oriundos de outros estados, não ligados ao MST, estão fazendo no campus. Essa interferência sobre as atividades desenvolvidas no campus, segundo ele, permanece tamanha que, na semana anterior, foi realizada no campus uma formatura de crianças como “semterrinha”, com a entoação de hinos do MST. Além da evidente interferência indevida nas ações de uma instituição pública de ensino, tais atividades sequer foram informadas com antecedência aos demais professores. Todas essas situações



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

tornam evidente que aquele campus continua sendo visto, utilizado e conduzido como um espaço de atuação e fortalecimento desse movimento social." (evento 1 - INIC1, fl. 29).

O mesmo professor ressaltou a resistência em aceitar a entrada de alunos no IFC que não fossem dos assentamentos e os que entravam eram hostilizados.

O Ministério Público refere também que muitos professores foram afastados por problemas de saúde em decorrência da pressão e da situação do campus, inclusive com pedidos de permuta e transferências.

Relatou ainda os dados levantados através dos telefones celulares dos requeridos que foram obtidas através da medida cautelar, que demonstraram a estreita relação dos requeridos com o movimento sem terra e seus integrantes.

Nas suas peças de defesa os réus em nenhum momento negaram a proximidade destes com o movimento sem terra, afirmando que a participação do referido movimento foi importante para a implantação do campus no interior do município, que a ideia era justamente facilitar aos jovens dos diversos assentamentos locais o acesso ao estudo.

Afirmaram ainda, que o MST participou como organização social do Núcleo de Desenvolvimento do Campus, escolhido pela comunidade local e nomeado pela reitoria por Portaria, sendo este decorrente de expressa previsão legal, que permite a participação da comunidade na organização do campus, nos termos do artigo 56 da Lei n. 9394/96.

Referiram ainda que as decisões eram tomadas pela administração e o referido núcleo tinha apenas papel consultivo .

Mencionaram ainda, que a bandeira e objetos que se encontravam no auditório do campus eram anteriores à implantação do instituto feral, quando este era utilizado pela comunidade para reuniões de todas as espécies, bem como pelo próprio MST.

Inicialmente deve ser referido que o inciso I do artigo 11 da Lei n. 8429/92, foi revogado pela Lei n. 14230/2021, não podendo fazer parte da capitulação destes fatos.

O *caput* do referido artigo estabelece diretamente a necessidade de prática de algum dos atos previstos nos respectivos incisos.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

Intimado, o MPF pugnou pela inaplicabilidade das alterações previstas na Lei n. 14.230/2021, não indicando nenhum outro inciso no qual entenderia que se aplicava os atos imputados aos réus.

Quanto ao tema o TRF da 4ª Região já se posicionou referindo que o rol é taxativo:

"DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 14230/2001. ARTIGO 11. ROL TAXATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE DE ENQUADRAMENTO DAS CONDUTAS NO ARTIGO 10, CAPUT, DA LEI 8429/92. ENTIDADE PRIVADA. RECONHECIMENTO DE QUE NÃO PRATICOU ATO ÍMPROBO. AGENTES PÚBLICOS. IRREGULARIDADES RELACIONADAS À MALVERSAÇÃO DE VERBAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. REQUISITOS DA PETIÇÃO INICIAL. AMPLIAÇÃO. NORMA PROCESSUAL. INCIDÊNCIA IMEDIATA. PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIA E DA AMPLA DEFESA. 1. A Lei 14230/2021, publicada em 25-10-2021, alterou a Lei 8429/92, trazendo relevantes modificações, tanto de natureza material quanto processual, para a persecução dos atos ímprobos perpetrados contra a administração pública. Da leitura das importantes alterações introduzidas pelo referido diploma legal, depreende-se que o legislador, inclusive por limitar a legitimidade para a propositura da ação e estabelecer critérios mais rigorosos como meios de prova, acabou por restringir a persecução dos atos ímprobos, ampliando garantias e direitos subjetivos ao agente público infrator, de modo que se pode concluir tratar-se, indiscutivelmente, de nova legislação mais benéfica aos réus contra os quais se dirige a ação civil pública. 2. No que se refere ao artigo 11, o legislador tipificou de modo taxativo as condutas descritas nos incisos do referido dispositivo, acabando por criar uma forma de abolição criminis, impedindo todas as demais hipóteses de responsabilização por atos violadores dos princípios administrativos antes tipificados na seara dos atos ímprobos, inclusive aqueles que eram previstos na redação anterior a título exemplificativo. 3. Dessa forma, face à impossibilidade de subsunção da imputada conduta de dispensa de licitação pública para a contratação da empresa-ré por parte dos réus aos novos incisos do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, não é possível o enquadramento dos réus demandados pela prática do referido ato ímprobo. 4. No entanto, as condutas dos réus relacionadas com a dispensa indevida de processo licitatório, liberação de verbas públicas sem a observância das normas pertinentes e permissão para que o ente privado utilizasse verbas integrantes do patrimônio público, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis a espécie, permitem a condenação pelo ato ímprobo descrito na nova redação do artigo 10, caput, da Lei 8429/92. 5. O reconhecimento de ausência de indícios de prática de atos ímprobos por parte dos terceiros que firmaram contrato com o poder público, em sede de cognição sumária, de forma a impedir o prosseguimento da ação de improbidade no tocante a eles, não enseja a consequente improcedência do pedido no tocante aos agentes públicos. 6. Se é certo que sem a conduta do agente público não há que se falar em ato de improbidade em relação a terceiro, o mesmo não ocorre quando o terceiro não concorre para a prática do ato ímprobo



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

ou dele se beneficie, na medida em que o objeto da Lei de Improbidade Administrativa é, justamente, punir o agente que viola o princípio da moralidade administrativa no exercício do cargo ou função pública. 7. Tendo em vista que a malversação das verbas públicas com prejuízo ao erário imputada aos réus está relacionada com a gestão do município, a quem competia a observância de todos os requisitos legais na condução da coisa pública, não é possível que se julgue improcedente o pedido em relação aos demandados ante o não reconhecimento de ilicitude no tocante à entidade contratada pela municipalidade e seus gestores. 8. Nesse contexto, em que pese a independências de instâncias, o certo é que tais irregularidades também podem vir a ser enquadradas na seara dos atos ímprobos, de modo que o julgamento antecipado da lide, sem a produção das provas requeridas pelo Ministério Público Federal, acaba por impedir a persecução dos atos ímprobos imputados aos réus. 9. O legislador ampliou as hipóteses de requisitos mínimos para o recebimento da inicial, exigindo a individualização da participação do réu nos fatos e a subsunção de sua conduta aos artigos 9º, 10 e 11, e a demonstração de elementos que comprovem o dolo, sendo que tais disposições, ainda, devem ser interpretadas conjuntamente com as regras gerais do Código de Processo Civil. 10. Tratando-se, a Lei 14230/2021, de norma processual com incidência imediata, as ações juizadas sob a vigência da legislação anterior deverão ser readequadas aos novos parâmetros e requisitos nela estabelecidos, a fim de que o feito tenha válido e regular prosseguimento. 11. Considerando a necessidade da estrita observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, imperiosa se faz, também, a intimação da parte autora para readequar a pretensão deduzida na inicial aos novos requisitos previstos no § 6º do artigo 17, oportunizando-se, inclusive, a juntada da prova necessária para que seja admitida a sua pretensão condenatória em face dos requeridos. (TRF4, AC 5008155-97.2016.4.04.7112, TERCEIRA TURMA, Relatora para Acórdão VÂNIA HACK DE ALMEIDA, juntado aos autos em 28/03/2023 - Grifo nosso)

O Voto proferido pela Relatora em relação ao referido artigo merece ser transcrito para maior esclarecimento sobre o tema:

"O Ministério Público Federal pugna pelo enquadramento das condutas dos demandados no art. 11, caput e incisos I e II.

Com as alterações trazidas pela Lei n.º 14.230/21, o art. 11 da LIA passou a ter a seguinte redação:

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

I - (revogado);

II - (revogado);



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado;

IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.

IX - (revogado);

X - (revogado);

XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas;

XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos. (grifei).

A nova redação do art. 11, caput, não configura mais hipótese de improbidade, limitando-se a estabelecer a incidência do dispositivo legal quando a conduta analisada corresponder a alguma das hipóteses previstas nos seus incisos, configurando, assim, ato de improbidade que atente contra os princípios da administração pública. No ponto, transcrevo trecho de obra de minha coautoria:



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

Aqui, ao contrário das hipóteses dos arts. 9.º e 10, pensamos que as situações descritas nos incisos do art. 11 da Lei de Improbidade são fechadas na leitura da alteração legislativa que deve ser respeitada, "(...) caracterizada por uma das seguintes condutas: (...)".

Somente as condutas previstas nos incisos podem ser punidas. (Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa : Lei 8.249/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021 / Fernando da Fonseca Gajardoni...[et al.]. -- 5. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021, página 157).

Ainda, o incisos I e II do art. 11 foram revogados, com o que verifica-se a hipótese de atipicidade superveniente.

Tampouco pode-se dar novo enquadramento aos atos praticados pela parte ré, considerando a vedação expressa do art. 16, § 10-F, da Lei 14.230/21, verbis:

§ 10-F. Será nula a decisão de mérito total ou parcial da ação de improbidade administrativa que:

I - condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial

Assim, não há que se falar em enquadramento nas hipóteses previstas no art. 11, caput, e incisos I e I da Lei n.º 8.429/92.

Dessa forma, das condutas imputadas aos demandados, remanescem apenas aquelas previstas no art. 10, caput, e incisos I, II, VIII, XI e XII.

Nesse cenário, merece ainda destaque decisão exarada pelo Ministro Humberto Martins, da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, nos autos do RESP 1912569 - AL (2020/0337696-2), no dia 14 de abril de 2023, o qual reconheceu a inegável influência da lei 14.230/21 no caso em julgamento e a taxatividade do rol do art. 11, da LIA, com ordem de retorno dos autos ao TJ-AL para conformação do acórdão às teses do Tema 1199/STF e à lei reformadora.

Para o Ministro, "não mais há a hipótese legal de condenação em ato considerado improbo tão somente com a consideração de violação principiológica, em decorrência da revogação expressa da viabilidade em casos concretos de extensão do rol exemplificativo que era previsto legalmente no antigo art. 11 da lei em foco ... não mais vigora a possibilidade de condenação justificada tão somente no cometimento de ato que importasse em violação de princípio previsto no caput, sem qualquer necessidade de prática de ato específico previsto legalmente". (<https://www.migalhas.com.br/depeso/386753/a-taxatividade-do-rol-do-art-11-da-lia>

Assim, deve ser reconhecida a atipicidade superveniente, deve ser reconhecida a improcedência da lide também quanto a estes fatos.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

Ademais, no que tange a nomeação dos réus Maicon e Ricardo, como coordenador pedagógico e como diretor do campus, respectivamente, por estarem em consonância com as ideias do MST, deve ser referido que os cargos referidos são cargos de confiança e desta forma a indicação dos nomes para o seu preenchimento é ato discricionário do IFC, não sendo fundamento suficiente para o reconhecimento da ilegalidade da nomeação, eventual ligação destes com ideologia política determinada.

Embora o MPF tenha acostado links do site do IFC de Abelardo Luz em relação a participação do MST na criação e implementação daquele instituto no local, as mencionadas referências foram excluídas da página oficial do campus, no qual não há mais nenhuma referência o movimento sem terra.

No decorrer da instrução processual se apurou que efetivamente havia grande participação do MST no campus, não havendo, no entanto, provas de que esta interferência chegou a ser acatada nas decisões administrativas, ou mesmo que causou prejuízos ao erário público.

Do Favorecimento de Professores em Concessão de Licenças

O MPF defende ainda, que os réus favoreceram irregularmente mediante a concessão de afastamentos para outras atividades.

Referiu para tanto:

"Identificaram-se, ainda, fortes indícios de (indevido) favorecimento a professores que denotam alinhamento com a direção do Campus de Abelardo Luz.

Nesse sentido, o professor de matemática André Ribeiro da Silva teria sido liberado para cursar mestrado em instituição de ensino de Joinville/SC, permanecendo apenas parte da semana em Abelardo Luz (fls. 316-317).

Da mesma forma, Camila Munarini – integrante do MST, aprovada no segundo concurso público – entrou em exercício em 2017 no IFC em Abelardo Luz e já teria sido prontamente liberada para cursar mestrado na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em Florianópolis/SC (fls. 318-319).

Além disso, o professor de música André Franzoni Alexandre foi liberado para continuar desenvolvendo projeto de extensão na “comunidade Chico Mendes”, o qual já realizava anteriormente ao seu ingresso no IFC. Em virtude desse projeto, que, em princípio, não guarda nenhuma pertinência com as atividades desenvolvidas pelo IFC de Abelardo Luz, o professor André permanece no Instituto apenas de segunda a quarta-feira, ficando no restante da semana em Florianópolis.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

Cabe ainda destacar que esse professor, no período em que está em Abelardo Luz, pernoita nas instalações do próprio IFC – dormitório do Instituto (fls. 320-321). (...)"

Evidente, portanto, que se trata de disponibilização de servidores que não se coadunam com os interesses do IFC, com os princípios da Administração Pública – em especial, moralidade, impessoalidade, legalidade e eficiência –, bem como com a indisponibilidade do interesse público, realizadas para o atendimento de interesses pessoais e favorecimento de professores que se mostravam engajados no projeto político-ideológico implementado no campus Abelardo Luz do IFC por seus gestores e pela própria Reitora.(...)" (evento 1 - INIC1, fls. 24 e 25).

Inicialmente deve ser referido que a possibilidade e afastamento dos professores para a participação de cursos de especialização ou aperfeiçoamento é garantidas em lei, conforme artigo 67 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, não havendo assim, ilegalidade na concessão dos referidos afastamentos.

A afirmação de que houve favorecimento de determinados professores por serem alinhados às ideias dos gestores, ora réus, não restou confirmada no decorrer da lide, pois as testemunhas ouvidas em Juízo não foram suficientes para elidir a prova documental acostada pelos réus já no procedimento administrativo para comprovar que não foram realizadas as devidas compensações.

É o que se observa dos Como bem referido pelo réu Maicon, até março de 2017 o professor André Franzoni tinha carga horária no IFC de 20h (evento 1 - PROCADM17, fl. 36), fato que também foi referido pelo MPF, que reconheceu que no início de seu exercício o professor tinha carga horária menor.

Além disso, o evento 1, PROCADM15, fls. 18 a 26, foram juntados documentos que demonstram que o docente se encontrava no IFC - CEAFIS/Florianópolis nas quintas-feiras, das 11h às 12h.

O professor André Ribeiro fazia uso de seu tempo de manutenção de ensino para as aulas em Joinville, cumprindo plenamente sua jornada de trabalho no IFC, inclusive com atividade no período noturno (evento 1, PROCADM15, fl. 21).

O Ministério Público Federal não apresentou nenhuma justificativa plausível para não aceitar os documentos apresentados como provas das prestações de serviço compensações.

Verifica-se ainda que os professores André Ribeiro e André Franzoni eram responsáveis por ficar no período noturno com os alunos, como consta da informações prestada pelo IFC (evento 1 - PROCADM22, fls. 8, item 1.0.7) e



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

A professora Camila Munarini, por sua vez, compensava suas ausências com a prestação de serviços em plantões de finais, segundo informações prestadas pelo IFC.

O artigo 30 da Lei nº 12.772/2012, prescreve que:

Art. 30. O ocupante de cargos do Plano de Carreiras e Cargos do Magistério Federal, sem prejuízo dos afastamentos previstos na Lei no 8.112, de 1990, poderá afastar-se de suas funções, assegurados todos os direitos e vantagens a que fizer jus, para:

I - participar de programa de pós-graduação stricto sensu ou de pós-doutorado, independentemente do tempo ocupado no cargo ou na instituição;

Assim, o fato de o ingresso da professora ter sido recente não impede a concessão de licença para estudos.

Igualmente, não houve nenhuma prova plausível apresentada pelo autor que possibilite a este juízo desconsiderar as informações prestadas pelo IFC e pela professora Camila.

Não tendo as licenças sido concedidas de forma contrária à Lei não há justificativa para a imposição de pena por improbidade administrativa.

A simples suposição de que houve favorecimento por comunhão de ideias não é suficiente para embasar a condenação dos réus.

III - DISPOSITIVO

Ante o exposto, ACOLHO a impugnação ao valor dado à causa, e no mérito **JULGO IMPROCEDENTES** os pedidos formulados na presente *Ação Civil Pública* por *Ato de Improbidade Administrativa*, com fundamento no art. 487, inciso I do CPC, nos termos da fundamentação acima.

Retifique-se o valor da causa, nos termos da fundamentação.

Sem condenação em *honorários advocatícios* (REsp 480.387/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, julgado aos 16/3/2004, DJ 24/5/2004, p. 163).

Publique-se, registre-se e intimem-se.

Na hipótese de interposição de recursos voluntários, intime-se a parte contrária para apresentação de contrarrazões, no devido prazo, e, em seguida, ascendam os autos ao TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

Documento eletrônico assinado por **NARCISO LEANDRO XAVIER BAEZ, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **720010143808v95** e do código CRC **e400bb97**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): NARCISO LEANDRO XAVIER BAEZ

Data e Hora: 10/7/2023, às 14:55:22

5003788-80.2018.4.04.7202

720010143808.V95