PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ
COMARCA DE PALMAS
VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE PALMAS - PROJUDI
Rua Capitão Paulo de Araújo, 731 - Fórum Estadual - São José - Palmas/PR - CEP: 85.555-000 - Fone: 46 3263-2691 - E-mail: lasg@tjpr.jus.br

Autos nº. 0002797-49.2020.8.16.0123

Processo: 0002797-49.2020.8.16.0123
Classe Processual: Ação Civil Pública
Assunto Principal: Violação aos Princípios Administrativos
Valor da Causa: R$900.000,00
Autor(s): • Município de Palmas/PR
Réu(s): • HILARIO ANDRASCHKO

SENTENÇA

Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa com pedido liminar de indisponibilidade de bens ajuizada por MUNICÍPIO DE PALMAS em desfavor de HILÁRIO ANDRASCHKO, ambos qualificados na inicial.

Narrou o autor que o réu, Prefeito Municipal de Palmas à época dos fatos, realizou de forma reiterada, deliberada, injustificada e descontrolada, a contratação de trabalhadores autônomos, pagos através de Recibo de Pagamento a Autônomo - RPA durante o período de janeiro de 2014 a dezembro de 2016, sendo instaurada Sindicância Administrativa nº. 08/2017, feita pela Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (CPAD) do Poder Executivo do Município de Palmas.

Alegou que o réu realizou a contratação, sem qualquer tipo de procedimento licitatório ou de concurso público, de mais de 500 (quinhentas) pessoas, em 2.656 (duas mil, seiscentas e cinquenta e seis) contratações, sendo a grande maioria relativa a funções próprias de servidores públicos municipais, no valor total de R$ 3.858.613,90 (três milhões, oitocentos e cinquenta e oito mil e seiscentos e treze reais e noventa centavos), computando de 74 (setenta e quatro) contratações irregulares por mês em um período de 03 (três) anos.

Por fim, ressaltou que o réu incorreu em atos de improbidade consistente na violação aos princípios da administração pública (art. 11 da Lei nº 8.429/92).

Pugnou pela concessão de medida liminar a fim de que seja decretada a indisponibilidade de bens do réu no valor de no valor de R$ 900.000,00 (novecentos mil reais) e, ao final, requereu a procedência dos pedidos iniciais. Juntou documentos (eventos 1.2/.46).

O pedido liminar foi deferido (evento 7.1), bem como foi determinada a notificação do réu para apresentação de defesa preliminar.

Notificado, o réu apresentou defesa preliminar (evento 15.1), arguindo, em sede de preliminar de mérito, a inépcia da inicial. No mérito, sustentou que em momento algum restou caracterizado o dolo em sua conduta, tendo agido dentro dos preceitos funcionais a que estava submetido, ou seja, no sentido de levar o serviço público a toda população. Requereu a rejeição da petição inicial.

O réu opôs embargos de declaração (evento 16.1).

O réu informou a interposição de recurso de agravo de instrumento (evento 18.1).

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE
Validação deste em https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/ - Identificador: PJX4E YDSAA CDYF9 YD5N3

O Município de Palmas apresento contrarrazões (evento 27.1).

A Serventia certificou a intempestividade dos embargos de declaração (evento 31.1).

O réu requereu o desbloqueio de valores realizados via Sistema SISBAJUD (evento 33.1).

O Município de Palmas se manifestou ao evento 39.1.

O pedido de desbloqueio de valores foi deferido (evento 41.1).

O Município de Palmas se manifestou a respeito da defesa preliminar (evento 57.1).

A decisão agravada foi mantida e foi determinado o levantamento de todos os bloqueios /indisponibilidades constantes dos autos (evento 61.1).

O Ministério Público se manifestou pelo recebimento da petição inicial (evento 64.1).

O Ministério Público apresentou contrarrazões aos embargos de declaração (evento 74.1).

A Serventia certificou que ainda não houve julgamento do recurso de agravo de instrumento (eventos 76.1/.2).

A petição inicial foi recebida (evento 78.1), sendo determinada a citação do réu.

Citado (evento 85.2), o réu apresentou contestação (evento 87.1), arguindo, em sede de preliminar de mérito, a inépcia da inicial, a falta de justa causa e a ausência de interesse de agir. No mérito, sustentou a ausência de conduta específica atribuída, a inexistência de dolo ou culpa em sua conduta e a desproporcionalidade do valor da multa civil. Requereu a improcedência dos pedidos iniciais.

A impugnação à contestação foi apresentada (evento 90.1).

As partes foram intimadas para especificação de provas (evento 91.1).

O Município de Palmas não manifestou o interesse na produção de provas (evento 96.1).

O réu pugnou pela produção de prova oral (evento 97.1).

O réu se manifestou ao evento 98.1 requerendo a aplicação das disposições da Lei nº. 8.429/92 sob o enfoque da Lei nº. 14.203/2021 (evento 98.1).

O processo foi saneado (evento 100.1), momento em que foram fixados os pontos controvertidos e deferida a produção da prova oral.

O réu informou a interposição do recurso de agravo de instrumento (evento 107.1).

A decisão agravada foi mantida (evento 109.1).

Foi realizada audiência de instrução e julgamento, momento em que foi tomado o depoimento pessoal do réu e ouvidas duas testemunhas (evento 132.1).

O Município de Palmas apresentou alegações finais (evento 137.1).

O réu apresentou alegações finais (evento 139.1).

O Ministério Público apresentou relatório final (evento 142.1).

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE
Validação deste em https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/ - Identificador: PJX4E YDSAA CDYF9 YD5N3

O cálculo das custas foi juntado (evento 146.1).

O processo foi remetido à conclusão.

É o relatório. DECIDO.

No mérito

Na petição inicial, o Município de Palmas pretende a condenação do réu pela prática de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei nº 8.429/92.

Em sede de alegações finais, o Ministério Público pugnou pela improcedência dos pedidos iniciais (evento 142.1).

A controvérsia cinge-se em delimitar: a) violação dos princípios da administração pública; b) existência de dolo – ainda que genérico – na conduta do réu.

Concorrem os pressupostos processuais e as condições da ação, bem como todas as etapas procedimentais foram percorridas e o feito se encontra pronto para julgamento.

Da inexistência de prova suficiente para caracterizar a prática de improbidade administrativa

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 37, §4º, assim preconiza:

> "Art. 37. (...) § 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 norma constitucional de eficácia limitada acima transcrita foi regulamentada pela Lei nº. 8.429/92, que trouxe em seu bojo os atos de improbidade a que pode recair a conduta do agente público ou a este equiparado contra a administração pública, bem como as sanções aplicáveis e suas respectivas gradações quando configurados.

É certo que referida lei tem por objetivo punir, na esfera cível, a prática de ilícitos praticados por agentes da Administração Pública Direta e Indireta, além de ressarcir o erário dos prejuízos advindos dos atos lesivos à probidade administrativa. Assim, não pune a mera ilegalidade, mas a conduta ilegal ou imoral do agente público, e de todo aquele que o auxilie, voltada para a corrupção, exigindo, dessa forma, o elemento subjetivo para sua caracterização.

A improbidade administrativa em sentido estrito abrange os atos comissivos ou omissivos que independem de efeitos materiais para qualificá-los, bastando a violação de um dos princípios da Administração Pública. Portanto, a improbidade diz respeito a tudo que viole a moralidade, a lei e os bons costumes, que esteja fora dos padrões éticos dominantes, sendo a finalidade central da Lei nº. 8.429/1992 extirpá-los.

Em obediência ao comando estabelecido no art. 37, §4º, da Constituição da República, a lei de improbidade estabeleceu os atos considerados como de improbidade administrativa e as sanções aplicáveis aos ímprobos, classificando-os em três ordens: atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos que causam prejuízo ao erário (art. 10) e atos que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11).

Com o objetivo de elucidar melhor os fatos, convém registrar os depoimentos colhidos em sede de audiência de instrução e julgamento, senão vejamos:

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE
Validação deste em https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/ - Identificador: PJX4E YDSAA CDYF9 YD5N3

O réu **HILÁRIO ANDRASCHKO**, ouvido em juízo (mídia colacionada ao evento 131.2), disse:

> "Que tentou realizar concurso público mas teve muita dificuldade; que alguns promotores de justiça dificultaram a realização de concurso pois faziam muitas exigências; que assumiu a prefeitura em setembro de 2013 e a Prefeitura de Palmas estava simplesmente quebrada, e com muitas demandas de serviços cobrados pela população; que entrou em contato com os chefes de departamento para que estes informassem qual era a demanda para realização de concurso; que os departamentos tinham autonomia para entrar em contato com o departamento de administração; **que todos os serviços contratados foram executados**, como a regularização do aeroporto para que os empresários de Palmas pudessem realizar reuniões internacionais, serviço que foi pago mediante "RPA" diante da dificuldade em realizar concurso; que houve um promotor chamado Marcio que mandou um ofício para a Prefeitura indicando serviços que não deveriam parar independente da forma de contratação; que se errou, errou sem saber o motivo; que posteriormente uma promotora também dificultou a realização de concurso público; **que a contratação era realizada de acordo com a demanda repassada pelos secretários de departamento para o declarante; que as contratações eram realizadas pelo departamento administrativo atendendo as solicitações dos secretários dos departamentos; que os valores estabelecidos para o pagamento são os mesmos praticados no mercado; que confiava em seus secretários e que não houve a prática de sobre preço no pagamento dos serviços contratados; que todas as contratações eram feitas de acordo com as necessidades dos departamentos**; que o departamento jurídico ou a contadoria nunca relataram nenhuma irregularidade quanto aos pagamentos dos serviços contratados; que durante o seu mandato foram realizados três concursos públicos".

A testemunha **LUIZ ROBERTO CARPES DE LIMA**, ouvida em juízo (mídia colacionada ao evento 131.3), disse:

> "Que quando o réu assumiu a Prefeitura em 2013 havia um grande problema de serviços essenciais parados e dificuldades financeiras no Município; que foi realizada uma reunião com os chefes de departamento onde ficou determinada a realização de serviços essenciais; que para a concessão da contratação pela administração era realizada uma visita ao departamento para a verificação da necessidade; que o declarante ia até o departamento e constatava se havia a necessidade de realizar a contratação; que a situação na Casa Lar demandava a contratação no período do final do ano para que não fosse interrompido o serviço; que na época a Casa Lar chegou a abrigar cerca de 60 menores infratores e crianças acolhidas; que a Casa Lar demandava também o serviço de segurança e sempre era alvo de recomendações do Ministério Público para que o serviço não fosse interrompido; **que nunca houve uma solicitação específica do Prefeito para realizar a contratação de uma pessoa específica pois as contratações eram realizadas conforme as demandas dos secretários de cada departamento** ; que era realizado um cadastro e cada pessoa contratada recebia em sua conta bancária; que as contratações por "RPA" eram realizadas mediante pesquisas de preços em Pato Branco, Clevelândia, para realizar o pagamento sempre abaixo do preço e nunca acima; **que o Município estava "quebrado" e as contratações foram sendo realizadas conforme a demanda**; que foram realizadas contratações por PPS e PSS mas a rotatividade era muito grande e não supria a demanda do Município; que houveram diversas tentativas de realizar concurso públicos mas em todas houveram problemas que impediram a realização; que o réu deixou o mandato de prefeito no fim de 2012 e assumiu novamente em setembro de 2013;

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE
Validação deste em https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/ - Identificador: PJX4E YDSAA CDYF9 YD5N3

> que neste intervalo a gestão anterior "quebrou" o município; que as pesquisas de preço eram realizadas informalmente sem nenhum tipo de registro, apenas mediante ligações".

O informante **TULIO FRANCISCO ANDRADE HOFMANN**, ouvida em juízo (mídia colacionada ao evento 131.4), disse:

> "Que as contratações eram realizadas de acordo com a necessidade de cada departamento que enviava as solicitações para o departamento de administração, o qual providenciava a contratação; que a contratação não passava pelo gabinete; que o então prefeito não tinha conhecimento das pessoas que eram contratadas; que houve a realização de PSS mas a necessidade do Município não era suprida".

Conforme depoimentos produzidos em juízo, sob o crivo do contraditório, muito embora a contratação dos profissionais tenha sido realizada em inobservância do procedimento de concurso público, todos os serviços contratados foram executados conforme as necessidades de cada departamento público.

Para configurar o ato de improbidade administrativa deve, necessariamente, estar presente o elemento subjetivo na conduta do agente público, ou seja, o dolo ou a má-fé, uma vez que em sede de improbidade não é admitida a responsabilidade objetiva, pois ilegalidade não constitui sinônimo de improbidade.

Pensar de forma diversa, isto é, exigir o simples enquadramento da conduta ao preceito legal, sem perquirir a vontade do agente, tornaria a lei de improbidade espúria, a ponto de penalisar as meras falhas e irregularidades sem repercussões no âmbito da administração pública, o que se mostra inadmissível em um Estado Democrático de Direito.

Neste sentido, mostra-se acertada a lição de MARINO PAZZAGLINI FILHO:

> "(...) Ilegalidade não é sinônimo de improbidade e a pratica de ato ilegal, por si só, não configura ato de improbidade administrativa. Para tipificá-lo como tal, é necessário que ele tenha origem em comportamento desonesto, denotativo de má fé, de falta de probidade do agente público. Com efeito, as três categorias de improbidade administrativa têm a mesma natureza intrínseca, que fica nítida com o exame do étimo remoto da palavra improbidade. O vocábulo latino improbitate, como já salientado, tem o significado de 'desonestidade' e a expressão improbus administrator quer dizer 'administrador desonesto ou de má fé'." (in LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMENTADA, São Paulo: Editora Atlas, 2007, p. 113).

Também sobre a impossibilidade de se rotular o ato eivado de mera ilegalidade como ato de improbidade administrativa, revelam-se esclarecedoras as razões de decidir do ilustre Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, no REsp 12166633, destacando-se o seguinte trecho:

> "(...) 2. Sabe-se que é muito antiga - e remonta aos tempos iniciais das formulações teóricas dos institutos e das práticas judiciais do Direito Sancionador, cuja matriz histórica é o Direito Penal moderno - a sempre aguda contraposição conceitual entre a ilegalidade e a ilicitude ímproba dos atos humanos ou, em outras palavras (pondo-se aquela dicotomia no preciso espaço jurídico das sanções), a distinção (necessária distinção) entre a conduta ilegal e a conduta ímproba imputada ao agente (público ou privado) autor da ação ofensiva então submetida ao crivo judicial, para o efeito de sancionamento. 3. A confusão entre esses conceitos (e, por extensão, a confusão entre quaisquer outros conceitos) sempre leva a reflexão jurídica (ainda que bem intencionada) a resultados nefastos; conduz inevitavelmente

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE
Validação deste em https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/ - Identificador: PJX4E YDSAA CDYF9 YD5N3

> o raciocínio a impasses lógicos e também éticos, cuja solução desafia a cognição dos atos em análise sem as pré-concepções comuns (ou vulgares) quanto às suas estruturas e aos seus significados; ainda que a linguagem usual empregue um termo (ilegal) por outro (ímprobo), o julgamento judicial há de fazer (sempre) a devida distinção entre ambos. 4. Essa proposta nada tem de vanguardista e nem de garantismo jurídico radical: ela (a proposta) resulta da observação da tendência – aliás inexplicavelmente bastante generalizada - de se considerar, automaticamente, como ímprobas as condutas ilegais e, assim, aplicar-se aos seus agentes (aos agentes das condutas ilegais) as sanções (ásperas sanções) da Lei 8.429/92 (Lei da Improbidade). 7. Mas há um grave engano (ou uma brutal simplificação) nessa percepção, pois somente o decisionismo pode inspirar tal assertiva: se fosse consistente a postura de identificar a improbidade na ilegalidade, toda vez que se concedesse uma ordem de habeas corpus ou um mandado de segurança, por exemplo, a autoridade impetrada (num e noutro caso), deveria responder por improbidade (pois a ilegalidade de seu ato achava-se induvidosa), o que seria - convenhamos - um rematado absurdo jurídico. 8. Portanto, a ilegalidade e a improbidade não são - em absoluto, não são - situações ou conceitos intercambiáveis, não sendo juridicamente aceitável tomar-se uma pela outra (ou vice-versa), eis que cada uma delas tem a sua peculiar conformação estrita: a improbidade é, dest'arte, uma ilegalidade qualificada pelo intuito malsão do agente, atuando sob impulsos eivados de desonestidade, malícia, dolo ou culpa grave. (...).” (Grifei). (REsp 12166633/PR, 1ª. Turma, Relator Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 02/12/2013).

No caso, a despeito de a conduta do réu não ter obedecido aos estritos ditames legais, não foi ela eivada de dolo ou má-fé, razão pela qual não se mostra possível enquadrá-la como ato de improbidade administrativa previsto no artigo 11 da Lei nº. 8.429/92.

É importante ressaltar que em nenhum momento da instrução processual foi demonstrado que o réu tenha adotado tal conduta - dispensa de licitação ou de procedimento de concurso público - visando privilegiar determinados particulares com a contratação.

Não foi demonstrado o dolo no sentido de prejudicar o Município de Palmas, pois o que se verifica é que o autor buscou atender toda a demanda municipal e garantir os bons serviços à população, que se encontrava em um momento de crise fruto da gestão municipal anterior. Portanto, restou claro que a intenção do réu, ainda que de forma irregular, foi de unicamente atender as necessidades do Município de Palmas.

De fato, o concurso público constitui requisito para garantia de impessoalidade, moralidade e isonomia no acesso a cargos públicos, uma vez que não admite quaisquer espécies de favoritismo ou discriminações indevidas, contudo, a ausência de procedimento de concurso público, ou até mesmo de licitação, nesse caso, constitui mera irregularidade, pois não se vislumbra dolo específico (ou ainda que genérico) de favorecimento pessoal ou de terceiros, sem indícios de superfaturamento, enriquecimento ilícito e dano ao erário.

Para caracterização do art. 11 da Lei nº. 8.429/1992, não basta a mera ilegalidade do ato para configuração da improbidade administrativa, necessitando do elemento subjetivo.

A propósito, a jurisprudência do Tribunal Superior é no sentido de que a Lei nº. 8.429/1992 não pretende punir o administrador desorganizado e despreparado, mas sim o desonesto e desprovido de lealdade e boa-fé:

> APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR LESÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE
Validação deste em https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/ - Identificador: PJX4E YDSAA CDYF9 YD5N3

> PÚBLICA. NÃO CONFIGURAÇÃO NO CASO CONCRETO. **CONTRATAÇÃO DE FUNCIONÁRIO SEM CONCURSO PÚBLICO. OFENSA AO ARTIGO 37, INCISO II DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ATO ILEGAL, TODAVIA, NÃO CONSTATAÇÃO DE ATO ÍMPROBO. NECESSIDADE DE COMPORTAMENTO DESONESTO, CORRUPTO, IMORAL E NÃO DE MERAS FALHAS OU IRREGULARIDADES. ORIENTAÇÃO UNÍSSONA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. ACERVO PROBATÓRIO QUE DEMONSTRA A AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO NA CONDUTA DO AGENTE PÚBLICO. SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS. PREJUÍZO AO ERÁRIO INEXISTENTE. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL.** PRECEDENTES.RECURSO DESPROVIDO (TJPR - 4ª C.Cível - 0002543-28.2013.8.16.0089 - Ibaiti - Rel.: DESEMBARGADOR ABRAHAM LINCOLN MERHEB CALIXTO - J. 10.08.2021) (destaquei).

Assim sendo, ainda que eventualmente o ato praticado pelo réu não tenha obedecido aos estritos moldes legais, não pode ser ele qualificado como ímprobo, ou seja, desonesto, fraudulento, corrupto, doloso ou eivado de má-fé, sobretudo porque no presente caso inexistiu efetivo dano ao erário e enriquecimento ilícito próprio ou alheio e foi ele realizado em prol dos munícipes.

Por fim, destaca-se que o Ministério Público opinou pela improcedência dos pedidos iniciais (evento 142.1).

Diante do exposto, **JULGO IMPROCEDENTE** os pedidos iniciais.

Sem condenação em custas processuais e honorários advocatícios de sucumbência, tendo em vista que não restou demonstrada a má-fé (art. 18 da Lei nº. 7.347/85.

Por fim, JULGO EXTINTO o processo, com fundamento no art. 487, inciso I, do CPC.

Publique-se. Registre-se. Intime-se.

Cumpram-se, de resto, as disposições do Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça aplicáveis ao caso.

Palmas, datado e assinado digitalmente.

Lúcio Rocha Denardin

Juiz de Direito

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE
Validação deste em https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/ - Identificador: PJX4E YDSAA CDYF9 YD5N3