



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ
COMARCA DE RIBEIRÃO DO PINHAL
VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE RIBEIRÃO DO PINHAL - PROJUDI
Rua Marcionílio Reis Serra, 803 - Ribeirão do Pinhal/PR - CEP: 86.490-000 - Fone: (43)
3551-1272

Autos nº. 0001094-90.2015.8.16.0145

Processo: 0001094-90.2015.8.16.0145
Classe Processual: Ação Civil de Improbidade Administrativa
Assunto Principal: Improbidade Administrativa
Valor da Causa: R\$20.000,00
Autor(s): • Ministério Público da Comarca de Ribeirão do Pinhal
Réu(s): • DARTAGNAN CALIXTO FRAIZ

SENTENÇA

I. RELATÓRIO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ** ajuizou a presente Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa em face de **DARTAGNAN CALIXTO FRAIZ** e [REDACTED].

Alegou, em síntese, responsabilidade por ato de improbidade administrativa, uma vez que o réu Dartagnan Calixto Fraiz, na qualidade de Prefeito de Ribeirão do Pinhal, firmou convênio com a entidade filantrópica Associação à Proteção à Maternidade e à Infância (APMI), representada pelo segundo requerido, [REDACTED], por meio da qual contratou inúmeros servidores para exercício de atividade de natureza essencial, de forma subordinada e contínua, em inequívoca burla ao necessário concurso público. Ao final, requereu a condenação dos requeridos nas sanções previstas no art. 12, III, da Lei nº 8.429/92, em razão da prática de atos de improbidade administrativa que atentaram contra os princípios da Administração Pública. Juntou documentos (seqs. 1.2 a 1.11).

Os requeridos foram devidamente notificados, tendo inclusive apresentado suas defesas preliminares (seq. 21.1 e 23.1).



O Município de Ribeirão do Pinhal, devidamente notificado (seq. 35), não se manifestou no feito.

O representante do Ministério se manifestou quanto às defesas preliminares (seq. 44.1).

A inicial foi recebida à seq. 47.1, oportunidade em que se determinou a citação dos acusados.

Os réus apresentaram contestação (seq. 66.1) ao argumento de inexistência de provas da contratação de funcionários pela APMI para prestar serviços ao Município, fato este reconhecido, inclusive, pelo Tribunal de Contas do Estado. Sustentaram ainda que não houve dolo a configurar ato de improbidade por atentar contra os princípios da Administração Pública.

O Ministério Público manifestou-se sobre a contestação à seq. 71.1, refutando as alegações das partes requerida.

Saneado o feito (seq. 88.1), oportunidade na qual fixados os pontos controvertidos, deferidas as provas requeridas pelas partes e designada audiência de instrução e julgamento.

Em audiência (seqs. 175.1 e 224.1), tomou-se o depoimento pessoal dos requeridos e foram ouvidas quatro testemunhas.

Após, as partes apresentaram suas alegações finais por memoriais (seqs. 227.1 e 234.1).

É o relatório. **Decido.**

II – FUNDAMENTAÇÃO

Trata-se de ação civil pública deflagrada pelo Ministério Público do Estado do Paraná, com supedâneo na ocorrência de contratação, por meio de entidade filantrópica conveniada, de inúmeros servidores para exercício de função próprias de cargo exclusivo de provimento efetivo, sem concurso público, em expressa violação ao ordenamento vigente, o que sob a ótica do



autor autoriza a condenação às sanções do art. 12, inciso III, da Lei nº 8.429/92.

De acordo com o relatado na inicial, o requerido Dartagnan Calixto Fraiz, quando ocupava o cargo de Prefeito do Município de Ribeirão do Pinhal, realizou quatro convênios com a entidade filantrópica APMI, da qual o réu [REDACTED] era representante, objetivando repasse de recursos públicos para atendimento de necessidades educativas. No entanto, o primeiro réu efetuou a contratação de inúmeros servidores da entidade para exercer atividade de natureza essencial nos órgãos do Município de Ribeirão do Pinhal, sem concurso público e mediante pagamento pelo Erário Público.

Sustentou que as contratações se deram pelo próprio réu [REDACTED] entre os anos de 2009 e 2013, durante as duas gestões em que o réu Dartagnan exerceu o cargo de prefeito do Município, e que eram irregulares, uma vez que as funções exercidas eram próprias de cargo privativo de servidor efetivo, exigindo assim a realização de concurso público.

Com a conduta supra, os requeridos, segundo a inicial, praticaram ato de improbidade administrativa por violação ao art. 11, *caput* e inciso I, da Lei 8.429/92.

Pois bem. O sistema constitucional em vigor traz a obrigatoriedade de concurso no setor público, excluídas as hipóteses de contratação por tempo determinado e de exercício de cargo, emprego ou função comissionada ou de confiança, expressamente previstas em lei.

A atuação do gestor público é, portanto, pautada pelo princípio da legalidade.

Ensina **Robertônio Pessoa**:

“A submissão dos atos administrativos ao princípio da legalidade faz com que a validade desses esteja necessariamente vinculada à prévia exteriorização dos motivos que levaram a autoridade a determiná-los, ou seja, à sua motivação. Para Agustín Gordillo (Teoria General del



Derecho Administrativo, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, p. 490), esta fundamentação fática e jurídica com que a Administração entende sustentar a legitimidade e oportunidade da decisão tomada é o ponto de partida para o julgamento dessa mesma legitimidade.

(...) A motivação é necessária para todo e qualquer ato administrativo (Diógenes Gasparini, Direito Administrativo, Saraiva, p. 67). Tal é uma decorrência natural dos princípios publicistas amplamente agasalhados no texto constitucional, principalmente o princípio republicano da democracia e a cidadania (art. 1º, II). De fato, na lição de Alberto Ramón (La fundamentación del Acto Administrativo, RDP 62/17), num Estado Democrático de Direito os cidadãos têm o Direito Público de saber o por quê, as razões das medidas tomadas na gestão dos negócios públicos. A própria aferição da legalidade e legitimidade das decisões tomadas demanda uma consideração das circunstâncias concretas em que se baseiam.” (Curso de Direito Administrativo Moderno, 2000, Ed. Consulex)

No caso, versando a matéria acerca de improbidade administrativa com base em violação às normas previstas no art. 11 da Lei nº 8429/92, é necessário verificar a motivação exarada pelo agente para a prática do ato, a fim de avaliar sua legitimidade.

A ilegalidade da conduta funcional do agente público é *conditio sine qua non* para caracterizar-se o ato de improbidade. É mister que sua ação ou omissão seja antijurídica, viole o direito por excesso de poder ou desvio de finalidade (transgressão do conteúdo da norma) (in Marino Pazzaglini Filho. Lei de Improbidade Administrativa Comentada, Ed. Atlas, p. 72/73).

Os réus apontam como motivo do ato praticado a busca da prestação de serviço público essencial, não havendo dolo na conduta praticada.



O gestor municipal, que deve atuar conforme o princípio da legalidade, ainda encontra limites na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), e deve seguir o fim primordial da Administração Pública, qual seja, o bem comum, prestando serviços públicos de qualidade.

Segundo o artigo 6º, 1º, da Lei n. 8.987/95, “Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

Ainda que a lei em comento discipline o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, é evidente que o dispositivo mencionado, ao definir serviço adequado, é aplicável ao prestado pelo ente federativo – com muito mais razão, inclusive, haja vista sua essencialidade.

Assim, analisando os documentos que compõem os autos, extrai-se que, de fato, houve contratação por prazo indeterminado sem a realização de concurso.

Conforme anteriormente mencionado, a Constituição Federal estabelece como regra a contratação de servidores públicos através de concurso público de provas ou de provas e títulos. Excepcionalmente, há possibilidade de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, casos em que a lei estabelecerá os critérios (Artigo 37, I e IX, CF).

Apesar de não ter sido demonstrada nos autos a regulamentação em âmbito municipal do permissivo constitucional contido no artigo 37, IX, e ainda que não se tenha obedecido a Lei n. 8.745/93 para as contratações temporárias, é de se ver que a parte requerida se desincumbiu de seu ônus de demonstrar o motivo - e, com isso, a inexistência de dolo - pelo qual realizou a contratação de servidores por entidade conveniada, ao invés de concurso público.

Da análise das provas carreadas aos autos e através dos depoimentos colhidos, tanto em sede de Inquérito Civil, quanto em sede judicial, sob o crivo do contraditório, não é possível aferir, com segurança, própria do juízo de cognição exauriente, tivessem os requeridos praticado determinado ato



com o intuito de afrontar os princípios constitucionais da legalidade e da impessoalidade, ou alternativamente, com o intuito de praticar ato visando fim proibido.

Pelo contrário, é de se inferir que o réu Dartagnan, em acordo com o réu [REDACTED], realizou a contratação indevida de servidores através da associação por motivo excepcional, justificável no caso concreto, sem qualquer intenção de burla ao concurso público, havendo efetiva prestação do serviço e, conseqüentemente, nenhum prejuízo ao erário.

Pois bem.

A testemunha [REDACTED], que firmou termo de declaração no Ministério Público no ano de 2011 afirmando ter “conhecimento de que funcionários contratados pela Prefeitura via convênio com a APMI” estariam realizando serviços próprios de servidores concursados (seq. 1.2), afirmou em Juízo ser auxiliar de serviços gerais do Município desde 2012 e que: prestou concurso em 17 de janeiro de 2010; depois de dois anos e três meses foi convocada; não tem conhecimento de que o cargo era ocupado por pessoa que não prestou concurso; ouvia comentários, mas não entendia sobre o assunto.

[REDACTED], testemunha, relatou ser estagiária em uma Escola Municipal; trabalhou na APMI de 2011 a 2013, salvo engano; fazia triagem com as crianças e as mães no Posto de Saúde; não se lembra como ingressou no cargo; saiu do cargo de licença maternidade e não retornou mais, pois acabou a APMI; qualquer situação envolvendo contrato era tratada com o [REDACTED]; teve registro na CTPS e recebeu todos os acertos.

[REDACTED], testemunha, afirmou que trabalhou na APMI; ingressou na APMI na gestão do prefeito Dartagnan, por volta de 2011 e 2012; era assistente social do Projeto Vida Esperança; foi contratada mediante avaliação de currículo; não lembra de ter prestado prova; já trabalhava como assistente social na prefeitura de Nova Fátima; não lembra se fez prova para ingressar naquele cargo; no Projeto, atendia crianças e



concurso; quando entrou na gestão da Prefeitura em 2009, precisou decretar moratória por 90 dias; o Município estava totalmente quebrado, não tinha dinheiro nenhum. As dívidas foram parceladas; o fundo de arrecadação do Município é a maior arrecadação que o ente tem e é de acordo com o número de habitantes; o IBGE fez o censo e, por volta de uma diferença de quarenta habitantes, Ribeirão do Pinhal deixou de ser 1.0 para ser 0.8, o que levou a uma queda de arrecadação de aproximadamente R\$200.000,00 por mês, mas continuou mantendo mais 3400 pessoas (saúde, educação etc) com um dinheiro que não mais vinha. Houve muita dificuldade, até que judicialmente conseguiu reverter isso, mas levou três anos. Conseguiu baixar o índice de gastos com o funcionalismo, sendo o limite 52%, e como diminuiu o arrecadamento, o índice subiu de novo (porque é uma porcentagem do quanto se arrecada); e quando o índice sobe, não pode fazer concurso, porque é proibido. O Tribunal de Contas, Ministério Público e a Lei de Responsabilidade Fiscal não deixam fazer; o jurídico e financeiro do Município não autorizam; não tinha condições de “tocar” o Município com os funcionários disponíveis e não podia fazer concurso; a saída foi a APMI. Foi uma forma de tocar o Município com dignidade para quem precisava usar o serviço público; a intenção nunca foi driblar nada; a intenção era que o Município tivesse o mínimo de condições para que essa população fosse atendida. [...] todos os funcionários realmente trabalharam, fizeram horário e, como não tinham estabilidade no serviço público, efetivamente trabalharam, prestaram serviço para a população, principalmente para a faixa mais carente da população, que é a educação, o projeto. Houve, inclusive, pedido verbal do Ministério Público para a contratação de pai e mãe social, e a única maneira de contratar foi essa. Na época, o Ministério Público tinha ciência de que, ou se contratava, ou ia mandar as crianças que estavam lá embora e não se podia mandar porque são “crianças-problemas” ou crianças com problemas. Não teve nenhum problema com Tribunal de Contas; o único problema foi da gestão anterior, não tinha nada a ver com a APMI e com sua gestão. Suas contas tiveram aval positivo do Tribunal de Contas.

É de se ver, portanto, que o réu Dartagnan não negou conhecimento da necessidade de realização de certame público.

Contudo, estando impossibilitado de realiza-lo por questões financeiro-fiscais, buscou uma alternativa para a continuidade da prestação de serviços de caráter essencial, na maioria voltado a pessoas carentes, como educação e saúde, este previsto, inclusive, como serviço ou atividade essencial (assistência médica e hospitalar) no artigo 10, inciso II, da Lei n. 7.783/89.

Longe de se aceitar uma conduta contrária à Constituição Federal, o que se verifica é que, ainda que não se tenha observado a obrigatoriedade do certame, o Município se encontrava em situação excepcional, justificando a total ausência de dolo por parte do gestor municipal que, ponderando interesses – entre a prestação de serviço essencial e a impessoalidade advinda com a realização de concurso – optou pelo atendimento à população.

Qualquer má-intenção por parte dos requeridos se esvaece ainda mais quando se verifica que a associação foi extinta, com contratação direta de servidores públicos devidamente aprovados em concurso após a recuperação financeira do Município.

Com efeito, não restou demonstrado que os serviços prestados por funcionários da APMI prosseguiram mesmo após a realização do certame. A testemunha [REDACTED], que anteriormente fizera tal comunicação ao Ministério Público, foi firme em Juízo no sentido de desconhecer que o cargo que hoje exerce era ocupado por pessoa que não prestou concurso, alegando apenas ter ouvido boatos dos quais não entendia muito bem.

Corroboram ainda os argumentos dos réus a aprovação das contas pelo Tribunal de Contas, indicando que não houve qualquer irregularidade com o repasse de valores.

Assim, embora verificada a contratação irregular, observa-se que se procurou suprir uma necessidade do Município, em especial para área deficitária do sistema de saúde e educação.

O gestor, ainda que destoante da legalidade, optou por dar primazia à continuidade e eficiência da prestação de serviço público essencial. A



observância normativa desarrazoada impediria a consecução dos fins constitucionalmente impostos ao ente Municipal, com total inviabilização da atividade estatal.

Por fim, nota-se que a contratação em tela, pelo que se apurou, não trouxe prejuízo ao Erário, considerando que o Município simplesmente promoveu a contraprestação pecuniária dos serviços efetivamente prestados.

É imperioso destacar que as irregularidades administrativas não indicam, por si só, ato de improbidade administrativa quando ausente o dolo ou culpa do agente público e a ocorrência de prejuízo. Nesse sentido:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - CONVÊNIO - PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO EX-PREFEITO - IRREGULARIDADES FORMAIS - DOLO (MÁ-FÉ) NÃO COMPROVADO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E PREJUÍZO AO ERÁRIO PROVA - AUSÊNCIA - IMPROBIDADE - INEXISTÊNCIA SENTENÇA CONFIRMADA. A doutrina e a jurisprudência tem se manifestado no sentido da imprescindibilidade da comprovação dos elementos subjetivos para que se repute uma conduta como ímproba (dolo, nos casos dos artigos 9º e 11 e, ao menos, culpa, nos casos do artigo 10 da Lei nº 8.429/92), vedando-se a possibilidade de sanção apenas com base na atuação inábil ou incompetente do agente público na administração dos interesses do Município, visto que nosso ordenamento jurídico não admite a responsabilização objetiva dos agentes públicos. Se as irregularidades na prestação de contas ocorreram mais por inobservância de exigências formais por parte do ex-Prefeito, que não comprometeram o objetivo pretendido pela Administração na celebração do Convênio, pois inexistente prova de malversação na aplicação dos recursos públicos, nem tampouco prejuízo ao erário ou enriquecimento ilícito, a confirmação da sentença de improcedência do pedido é medida (TJ-MG - AC: 10486030001946001 MG , Relator: Edilsonque se impõe.



Fernandes, Data de Julgamento: 25/06/2013, Câmaras Cíveis
/ 6ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 05/07/2013).

Nesse contexto, certo é que não há demonstração cabal, ônus que competia ao Ministério Público, de prejuízo ou dolo por parte do agente público.

Não se caracterizou ao longo da instrução processual, tenha a contratação sido realizada com dolo ou má-fé..

Feitas tais ponderações, a improcedência do pedido inicial é medida que se impõe.

III – DISPOSITIVO

Ante ao exposto, **JULGO IMPROCEDENTES** os pedidos deduzidos na inicial, para o fim de **absolver** os réus **DARTAGNAN CALIXTO FRAIZ** e [REDACTED] da acusação de improbidade administrativa lhes imputada nestes autos.

Por fim, **JULGO EXTINTO** o presente feito com resolução de mérito, com fulcro no artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil.

Sem custas e honorários, nos termos do artigo 18 da Lei n. 7.347/85.

PUBLIQUE-SE. REGISTRE-SE. INTIMEM-SE.

Cumpra-se o previsto no Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça e, oportunamente, após as formalidades legais, arquivem-se os autos.

Ribeirão do Pinhal, 18 de Maio de 2018.

Julio Cezar Vicentini

Juiz de Direito

