

**AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0043156-27.2017.8.16.0000.**

**ORIGEM: 4ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO FORO CENTRAL DA COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA – PR.**

**AGRAVANTE: ELTON CARLOS WELTER.**

**AGRAVADOS: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ E ESTADO DO PARANÁ.**

**RELATOR: DES. CARLOS MANSUR ARIDA.**

**EMENTA:**

**AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. UTILIZAÇÃO DA GRÁFICA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ PARA A CONFEÇÃO DE CARTÕES CONGRATULATÓRIOS. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. ART. 17, §§ 6º E 8º DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO OBSTADO EM CASOS EXCEPCIONAIS, NOS QUAIS O MAGISTRADO SE CONVENÇA DA INEXISTÊNCIA DO ATO DE IMPROBIDADE, DA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO OU DA INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. MERA IRREGULARIDADE QUE NÃO SE CONFIGURA COMO CONDUTA ÍMPROBA ATRIBUÍVEL AO AGENTE PÚBLICO. ATO HOMOLOGADO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ENQUADRAMENTO NO ARTIGOS 9, INCISO IV, 10 e 11 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO VERIFICADO. DOLO OU CULPA GRAVE NÃO DEMONSTRADOS. RECURSO PROVIDO.**



## RELATÓRIO:

Cuida-se de agravo de instrumento interposto por Elton Carlos Welter contra decisão interlocutória proferida nos autos de ação civil pública nº 0003238-04.2017.8.16.0004, ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná em face do agravante, por meio da qual o MM. Juiz *a quo* recebeu a petição inicial por entender que há a presença de indícios da prática de ato ímprobo, o qual consistiu na utilização da gráfica da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná para a confecção de material de promoção pessoal, a saber, a produção de 85.000 cartões de Natal e 7.700 cartões em homenagem ao Dia do Técnico Agrícola (mov. 28.1 – procedimento ordinário).

Em suas razões recursais, alegou o agravante, em síntese, que: **(i)** há garantias fundamentais ao poder legislativo para o pleno desempenho de sua função específica, em especial, o direito-dever de divulgar sua atividade parlamentar e profissional; **(ii)** a divulgação foi feita de acordo com o regimento interno da ALEP; **(iii)** sua conduta foi pautada na boa-fé, uma vez que apenas atendeu aos objetivos de sua função como parlamentar ao informar os cidadãos, o que afasta o elemento subjetivo do dolo necessário para a perfectibilização do ato ímprobo; **(iv)** é descabida a aplicação da Lei de improbidade administrativa, eis que sua conduta não objetivou proveito pessoal; **(v)** o Ministério Público não logrou êxito ao tentar amoldar a conduta do agravante às tipificações de ato ímprobo previstas na Lei nº 8.429/92, em especial, por utilizar argumentos genéricos e por não apresentar lastro probatório; **(vi)** não se configurou ato ímprobo pelo artigo 9º, inciso IV da Lei nº 8.429/92, pois o dolo não foi comprovado; **(vii)** a conduta do agravante não se qualificou nos termos do artigo 10 do mesmo diploma legal, pois não houve prejuízo ao erário, não



corroborando nem o elemento subjetivo (dolo/culpa), tampouco o objetivo (dano efetivo); **(viii)** a perpetração de ato ímprobo nos termos do artigo 10 deve ser caracterizada pelo agir com culpa grave, o que não se confunde com a mera culpa leve, conforme o entendimento do STJ; **(ix)** para se enquadrar na previsão legal do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa é necessária a constatação inequívoca do dolo, o que não ocorreu neste caso, haja vista que a parte apenas atendeu o interesse público ao solicitar a impressão de material de divulgação. Postulou, ao fim, o provimento do recurso, com a consequente reforma da decisão objurgada, a fim de afastar o recebimento da petição inicial.

Inexistindo pedido de antecipação de tutela recursal ou de concessão de efeito suspensivo, o Ministério Público do Estado do Paraná, ora agravado, foi intimado e apresentou contrarrazões, pugnando pelo desprovimento do agravo de instrumento (mov. 10.1).

O Estado do Paraná, também agravado, ofereceu suas contrarrazões, defendendo a manutenção da decisão interlocutória proferida (mov. 13.1).

Encaminhados os autos à d. Procuradoria Geral de Justiça, esta opinou pelo não provimento do recurso (mov. 15.1).

Após, retornaram os autos a este Egrégio Tribunal de Justiça para apreciação.

*É o relatório.*



## **VOTO E SEUS FUNDAMENTOS:**

**1.** Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do presente agravo de instrumento e prossigo para sua análise.

**2.** Trata-se de recurso contra a decisão que recebeu a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público em face do ora agravante com fundamento na prática de atos de improbidade administrativa, previstos no artigo 9º, inciso IV, artigos 10º e 11º, todos da Lei nº 8.429/92, uma vez que teriam derivado em alegado enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e vulneração aos princípios da Administração Pública.

No contexto descrito pelo órgão ministerial em sua exordial, a conduta do agravante reputada como ímproba alude à utilização da gráfica da Assembleia Legislativa do Paraná para a confecção de material com conteúdo que se caracterizaria como de promoção pessoal, em total desacordo aos Princípios da Administração Pública. Isto porque, segundo o autor, o agravante teria deixado de dispor de numerário particular para a confecção de 85.000 cartões de Natal e 7.700 cartões em homenagem ao Dia do Técnico Agrícola com a finalidade de se autopromover às custas do erário, o que teria acarretado enriquecimento ilícito e lesão aos cofres públicos. Assim, teria incorrido, supostamente, em atos de improbidade administrativa, passíveis das sanções previstas no artigo 12, incisos I a III da Lei nº 8.429/92.

Contudo, em que pese o respeitável entendimento esposado pelo mm. magistrado de origem e pela d. Procuradoria Geral de Justiça, compreende-se que o recurso comporta provimento, pelos motivos expostos a seguir.



**2.1.** Nos termos da Lei nº 8.429/1992, artigo 17, § 8º, o juiz somente rejeitará a ação “se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita”.

Portanto, a lei expressamente estabelece que a regra é o recebimento da ação de improbidade; somente em casos excepcionais, nos quais o magistrado se convença da existência cabal de uma das hipóteses arroladas no dispositivo mencionado, é que a demanda deve ser rejeitada nessa fase.

Pois bem.

Ao compulsar os autos, não se depreende que o agravante tenha incorrido em conduta ímproba ao solicitar a confecção de cartões de Natal e do dia do técnico agrícola, o que acarreta o não recebimento da inicial proposta pelo Ministério Público do Estado do Paraná.

Em primeiro lugar, constata-se que as confecções dos referidos cartões foram requeridas através de Ofícios diretamente encaminhados ao 1º Secretário da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (mov. 1.6)

Ainda, as despesas decorrentes da produção destas mensagens foram devidamente autorizadas pela própria Assembleia, como se averigua nas assinaturas e carimbos constantes nos Ofícios encaminhados.



Cuida-se, portanto, de um ato *interna corporis*, os quais alcançam autorização no âmbito interno da Administração Pública, seja por meio de Regimento Interno, Resoluções ou Portarias.

Neste compasso, vale lembrar que a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná prevê a possibilidade de gastos com a publicidade da atividade parlamentar, desde que não se caracterize como despesas em campanha eleitoral, nos termos do artigo 2º de sua Resolução nº 003/2009.

Uma vez aprovadas estas despesas referentes aos cartões, infere-se que a Assembleia analisou a conveniência e legalidade dos pedidos formulados, conferindo-lhes legitimidade e eficácia.

Assim, cumpre destacar que se trata de pedidos homologados pela própria Administração Pública, cujos gastos igualmente foram homologados.

**2.2.** Ademais, ao analisar os cartões produzidos não se percebe qualquer elemento indiciário de que o agravante almejava a promoção pessoal, não se consubstanciando em um veículo promocional.

Das mensagens impressas não se extrai qualquer conteúdo que se traduza em exaltação própria e dos feitos alcançados ao longo do exercício do mandato, tampouco se evidencia qualquer tipo de publicidade oficial que extrapole os limites constitucionalmente permitidos, de acordo com o artigo 37, §1º da Constituição Federal.



Cumpre esclarecer que se tratam de cartões cujo teor é meramente congratulatório alusivo às festas de fim de ano e ao dia do técnico agrícola (mov. 1.7 a 1.12).

Afasta-se, assim, de pronto a alegação de intento de promoção pessoal e, conseqüente, vulneração ao princípio da impessoalidade.

O que se revela, ao máximo, é uma mera irregularidade, não um ato de improbidade administrativa.

**2.2.1.** Outrossim, neste sentido, cumpre esclarecer que a improbidade corresponde a uma conduta irregular reprovável que implica em danos sérios e relevantes à Administração Pública. Essa irregularidade é, portanto, diferenciada e não se confunde com qualquer irregularidade administrativa, raciocínio esse que produz a máxima de que nem toda irregularidade é sinônimo de improbidade.

Um ato ímprobo consiste em uma prática de irregularidade que acarreta danos excessivos, impassíveis de serem suportados pela Administração, bem como esta conduta reprovável vem imbuída de consciência da sua ilicitude e de vontade direcionada a fins escusos.

Sem a prova ou ao menos indícios de que há o elemento subjetivo e de que há danos proeminentes, passa a existir apenas uma irregularidade que não pode ser reprimida por um meio extraordinário que é o sistema sancionador da improbidade administrativa.



O Superior Tribunal de Justiça adota este posicionamento acerca da diferenciação entre mera irregularidade e improbidade administrativa:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL E SANCIONADOR. AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPUTAÇÃO DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, COM BASE NOS ARTS. 10 E 11 DA LEI 8.429/92. CUMULAÇÃO DO MANDATO DE VEREADOR COM OUTRO CARGO PÚBLICO. NECESSIDADE DE MANIFESTAÇÃO, PELO ÓRGÃO JULGADOR, ACERCA DA EXISTÊNCIA OU NÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO NA CONDUTA DO AGENTE, O QUE NÃO OCORREU NA ESPÉCIE, RAZÃO PELA QUAL IMPÕE-SE A PRONÚNCIA DE NULIDADE DO ARESTO DE RESCISÓRIA. AGRAVO REGIMENTAL DO MPF PARCIALMENTE PROVIDO E, EM DESDOBRAMENTO, RECURSO ESPECIAL DO AUTOR DA AÇÃO RESCISÓRIA PARCIALMENTE PROVIDO PARA RECONHECER A INDISPENSABILIDADE DA AFIRMAÇÃO SOBRE A PRESENÇA DO DOLO, AINDA QUE GENÉRICO, PARA A CONFIGURAÇÃO DA CONDUTA PREVISTA NO ART. 11 DA LIA, DETERMINANDO O RETORNO DOS AUTOS AO TRIBUNAL DE ORIGEM PARA QUE A RESCISÓRIA SEJA REEXAMINADA TAMBÉM SOB TAL PREMISSA.1. A Lei 8.429/1992 é instrumento salutar na defesa da moralidade administrativa; porém, sua aplicação deve ser feita com cautela, evitando-se a imposição de sanções em face de erros toleráveis e meras irregularidades. Precedente: REsp. 996.791/PR, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 27.4.11.2. **Mostra-se imperioso que se separem os atos apenasmente ilegais ou irregulares e os eivados de intuito malsão, propósito maléfico ou ânimo de afrontar os dispositivos escritos no sistema jurídico, sob pena de se universalizar a imputação meramente formal de quaisquer condutas lesivas, retirando-se da improbidade a sua conotação específica e distintiva de sua natureza.**3. (...)4. (...) 5. (...) 6. Agravo regimental do MPF parcialmente provido e, em desdobramento, Recurso Especial



do Autor da Ação Rescisória parcialmente provido para reconhecer a indispensabilidade da afirmação sobre a presença do dolo, ainda que genérico, para a configuração da conduta prevista no art. 11 da LIA, determinando o retorno dos autos ao Tribunal de origem para que a rescisória seja reexaminada também sob tal premissa. (AgRg no REsp 1372917/SC, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/09/2016, DJe 16/11/2016) (Destaquei)

Ainda, diante de uma mera irregularidade, este e. Tribunal adota o mesmo entendimento, o que se estende à rejeição do recebimento da inicial quando patente a inexistência de ato de improbidade:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NOMEAÇÃO PARA CARGO EM COMISSÃO COM AMPARO EM LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 1.364/2013.AUSÊNCIA DE DOLO OU AO MENOS CULPA NA CONDUTA DOS RÉUS. REJEIÇÃO DA INICIAL. ART. 17, §8º DA LEI 8.429/1992.RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

(TJPR - 5ª C.Cível - AI - 1548405-0 - Jandaia do Sul - Rel.: Luiz Mateus de Lima - Unânime - J. 14.03.2017)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REJEIÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL PELO JUIZ. ACUSAÇÃO DE ACUMULAÇÃO DE FUNÇÃO PÚBLICA COM ATIVIDADE PRIVADA.PROFESSOR QUE DIRIGIU FACULDADE E AO MESMO TEMPO MANTEVE ATIVIDADE EM EMPRESA PRIVADA. AUSENCIA DE DOLO, MÁ-FÉ E DE PREJUÍZOS AO ERÁRIO. MERA IRREGULARIDADE NÃO APTA A CONFIGURAR ATO IMPROBO. DECISÃO RECORRIDA ESCORREITA. APELO DESPROVIDO.MANUTENÇÃO DA SENTENÇA TAMBÉM EM REMESSA OFICIAL CONHECIDA DE OFÍCIO."A interpretação corrente da Lei nº



8.429/1992 tem sido no sentido de que a conduta que revela a improbidade administrativa ultrapassa o limite da simples irregularidade ou ilegalidade do ato, exigindo-se a má-fé e desonestidade do agente público..." (TJPR - 5ª C.Cível - AC - 1380524-6 - Alto Piquiri - Rel.: Leonel Cunha - Unânime - J.03.11.2015)  
(TJPR - 5ª C.Cível - AC - 1408777-7 - Bandeirantes - Rel.: Rogério Ribas - Unânime - J. 29.03.2016) (Destaquei)

*In casu*, não há como inferir que meros requerimentos para a confecção de cartões de Natal se traduzam em uma conduta dolosa ou culposa que culmine em improbidade administrativa. Por conseguinte, não se apura a presença de mínimos elementos indiciários em relação ao critério subjetivo, o que afasta a configuração de ato ímprobo.

Neste compasso, não se revela qualquer espécie de ilícito passível de ser enquadrado nos tipos previstos na Lei nº 8.429/92.

Desse modo, de acordo com o arcabouço fático-probatório presente nos autos, bem como os fundamentos alçados pelo agravante, permite-se adotar um juízo de certeza acerca da inexistência de atos ímprobos, o que impele ao não recebimento da inicial.

**3.** Por tais fundamentos, uma vez não evidenciados indicativos de atos de improbidade administrativa neste momento prefacial, voto no sentido de dar provimento ao presente recurso, a fim de rejeitar a inicial proposta pelo Ministério Público do Estado do Paraná.



**DECISÃO:**

**ACORDAM** os Desembargadores integrantes da Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, **por maioria** de votos, em **dar provimento** ao recurso, na conformidade dos votos deste relator e do Des. Luiz Mateus de Lima.

Votou divergente, com declaração de voto em separado, o Des. Leonel Cunha.

Curitiba, 28 de maio de 2018.

**DES. CARLOS MANSUR ARIDA**

*Relator*

**DES. LEONEL CUNHA**

*Declaração de Voto*

