

CÂMARA REGIONAL DE CARUARU – 2ª TURMA Apelação Cível nº 0072596-81.2002.8.17.0480  
**Juízo de Origem:** 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Caruaru **Apelante:** PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CARUARU **Apelado:** JOÃO SOARES LYRA NETO **Relator:** Des. **Evanildo Coelho de Araújo Filho** DECISÃO MONOCRÁTICA TERMINATIVA Trata-se de Apelação interposta pela PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CARUARU em face de sentença proferida pelo Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Caruaru, que julgou improcedentes os pedidos formulados na Ação de Ressarcimento de Danos por Ato de Improbidade Administrativa. Nas razões do recurso, a municipalidade alega que: a) as conclusões da sentença tomaram por base a Nota Técnica elaborada pelo Engenheiro Civil Dr. Antônio Domingos da Silva Maia, cujas considerações não ficaram adstritas à análise técnica da questão, mas demonstraram parcialidade com nítida intenção de desconstituir qualquer conduta ímproba do réu; b) a conduta do agente político foi, no máximo, "culposa" e o STF entendeu que a Lei 14.230/2021 não trouxe previsão de "anistia" geral; c) houve descumprimento do convênio 1723/98 e o apelado foi notificado para devolver a quantia de R\$ 120.614,92, mas não o fez; d) a incorreta aplicação de recursos gerou obstáculos que impediram outros acordos da mesma natureza pelo Município; e) o recorrido firmou contrato com a empresa CDM Engenharia Ltda para realização de obras de reforma e ampliação do centro de controle de zoonoses, com valor estimado de R\$ 294.823,18, mas contratada por R\$ 419.630,00; f) o acordo firmado deveria ter sido concluído no prazo máximo de 150 dias corridos, mas só foi executado 59,30% do total previsto; g) segundo o tema 1199 do STF, não há que se falar em automática absolvição, cabendo ao juiz analisar eventual dolo por parte do agente. O apelado, em suas contrarrazões, defende a manutenção da sentença. O Ministério Público, em seu parecer, opinou pelo conhecimento e improvemento do recurso. **É o que importa relatar.** Antes de adentrarmos no mérito da causa, cumpre registrar que, quanto à aplicabilidade da nova lei, o Plenário do STF, no ARE 843989/PR, com julgamento finalizado em 18.8.2022 (Tema 1199, de repercussão geral), definiu as seguintes teses: 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 da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; 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. **Como se vê, a própria Suprema Corte estabeleceu a aplicação retroativa das teses por ele firmadas aos feitos cujos trânsitos em julgado ainda não se tenham operado (caso dos autos).** Nessa linha, o STJ: Ao julgar o Tema 1.199, o STF decidiu que as alterações benéficas ao réu previstas na Lei nº 14.230/2021 não poderiam incidir caso já houvesse condenação transitada em julgado. Por outro lado, o STF decidiu que as alterações benéficas da Lei nº 14.230/2021 poderiam ser aplicadas aos processos em curso, mesmo que já houvesse condenação, desde que ainda não tivesse coisa julgada. Desse modo, o STF autorizou a aplicação da Lei nº 14.230/2021 aos processos ainda não cobertos pelo manto da coisa julgada. O que estava sendo discutido no Tema 1.199 era a supressão da modalidade culposa de improbidade administrativa pela Lei nº 14.230/2021. Assim, no Tema 1.199 não se debateu a respeito das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 no art. 11 da Lei nº 8.429/92. Apesar disso, o raciocínio ali construído também ser aplicado para o art. 11 da Lei de Improbidade. Assim, o entendimento firmado no Tema 1.199 da Repercussão Geral aplica-se ao caso de ato de improbidade administrativa fundado no revogado art. 11, I, da Lei nº 8.429/92, desde que não haja condenação com trânsito em julgado. Ou seja, a revogação do inciso I do art. 11 da Lei nº 8.429/92 pode ser reconhecida para os processos que estavam em curso quando a Lei nº 14.230/2021 entrou em vigor, desde que não haja trânsito em julgado. STJ. 1ª Turma. AgInt no AREsp 2.380.545-SP, Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 6/2/2024 (Info 800)

Em assim sendo, aplica-se a nova redação da Lei de Improbidade Administrativa, na qual se exige dolo específico, bem como a finalidade de ocultar irregularidades. Confira-se:

""Art. 1º (...) § 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. § 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 14.230/2021)"

Art. 11 (...) VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades; [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

Com efeito, considerando a nova sistemática trazida pela lei 14.230/2021 à lei 8.429/92, faz-se imprescindível que o agente ao qual se atribui a prática de qualquer ato ímprobo tenha agido de forma dolosa, com especial fim ilícito; ou seja, passou-se a exigir não mais o mero "dolo genérico", mas sim dolo específico (elemento subjetivo especial).

Ainda, mesmo antes da Lei 14.230/2021, era inconstitucional a previsão de ato de improbidade administrativa praticado na modalidade culposa, sendo necessário o dolo para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa. É, pois, o que foi fixado na tese do Tema 309 do STF: a) O dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da Constituição Federal), de modo que é inconstitucional a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa prevista nos arts. 5º e 10 da Lei nº 8.429/92, em sua redação originária.

b) São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar:

(i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e

(ii) cobrança de preço compatível com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, observado, também, o valor médio cobrado pelo escritório de advocacia contratado em situações similares anteriores.

STF. Plenário. RE 610.523/SP e RE 656.558/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 28/10/2024

(Repercussão Geral – Tema 309) (Info 1156).

### **Levantadas essas premissas, passo a analisar o caso concreto. 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:"

Como se vê, para a configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei nº 8.429/92 exige-se a presença do **efetivo dano ao erário**, somado ao elemento subjetivo especial (dolo específico com fim ilícito). No caso em tela, o cerne da questão posta é saber se o demandado Sr. JOÃO SOARES DE LYRA NETO, enquanto Prefeito do Município de Caruaru, agiu com dolo ou má-fé na aplicação dos recursos públicos objetos desta demanda e se causou o prejuízo alegado na inicial.

Analisando detidamente os autos, verifica-se que a sentença de primeiro grau considerou relevante a "Nota Técnica" elaborada pelo Engenheiro Civil Dr. Antônio Domingos da Silva Maia, que concluiu, entre outros pontos, que "os recursos financeiros repassados ao Município pela FUNASA foram devida e regularmente aplicados no objeto do convênio e que não se pode atribuir responsabilidade ao Prefeito que firmou o convênio pelo fato de não ter sido feita ocupação dos Prédios do Canil/Gatil e Depósito e consequente início das atividades do Centro de Controle de Zoonoses de Caruaru." Não é possível concluir que o réu, de forma voluntária e consciente, praticou conduta ilícita, liberando verba pública sem a observância das normas pertinentes e influindo para que a sua aplicação se desse de forma irregular. De igual modo, não se verifica a existência de efetivo prejuízo ao erário - elemento imprescindível à configuração dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário, contido no art. 10. Como bem destacado na sentença apelada, sem dúvida alguma a questão tratada nesta ação reclamava a realização de uma perícia para se saber a extensão do problema, inclusive para aferir se o Demandado causou por culpa ou dolo qualquer prejuízo ao erário. Não havendo tal prova técnica, torna-se impossível assegurar o que foi dito na exordial. O Demandado alegou em sua peça de defesa preliminar e ratificou na contestação, que não teve qualquer culpa por eventual prejuízo causado ao erário, porque o cronograma de desembolso dos recursos financeiros pelo Órgão Federal não foi obedecido, inclusive com longas interrupções, o que de fato retardou a construção da obra, resultando em preços mais elevados dos materiais de construção utilizados, juntando documentos probatórios aos autos. Ademais, consta da Nota Técnica que "as depredações e desvios do patrimônio público implantado ocorreram já no período da segunda gestão administrativa", ou seja, não no período de gestão do apelado. Não é demais reforçar que a análise jurídica aqui realizada tem por foco a prática, ou não, de atos ímprobos expressamente previstos na Lei 8.429/92, os quais, para sua configuração, em especial após as mudanças legislativas promovidas pela Lei 14.230/2021, exigem requisitos específicos que não podem ser olvidados pelo julgador. Diante disso, muito embora contrárias ao ordenamento

jurídico, as condutas perpetradas não satisfazem, com precisão, os elementos exigidos pelo art. 10, XI, da LIA, razão pela qual não mereceria reforma a sentença impugnada. Por fim, considerando que no máximo a conduta do Agente Político na época, o ex-Prefeito Sr. JOÃO SOARES DE LYRA NETO, tenha sido "culposa", esta, hoje, com o advento da Lei nº 14.230/2021, não sendo mais punível para fins de Improbidade Administrativa, a improcedência dessa acusação deve ser mantida. Com relação ao pleito de Ressarcimento por suposto Dano causado ao erário público municipal de Caruaru pelo precitado Gestor Público Municipal, por suposta ação omissiva ou comissiva do mesmo, na ausência de prova de que tenha contribuído para um eventual prejuízo aos cofres públicos municipais, também correta a improcedência desse pedido autoral. Diante do exposto, NEGO PROVIMENTO ao recurso, nos termos do art. 932, IV, "b", do CPC. Custas pelo vencido.

Publique-se. Intimem-se.

Com o trânsito em julgado, certifique-o e arquivem-se os autos, dando-se baixa no acervo deste gabinete. Caruaru, na data da assinatura eletrônica.

**Evanildo Coelho de Araújo Filho Desembargador em substituição** Assinado eletronicamente por **EVANILDO COELHO DE ARAUJO FILHO**

12/05/2025 12:42:30

<https://pje.cloud.tje.jus.br:443/2g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam> 25051212423009900000047328561