



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**COMARCA DA CAPITAL**  
**3ª Vara da Fazenda Pública Estadual de Vitória**

---

**PROCESSO: 050.10.002626-4**  
REQUERENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.  
REQUERIDO: DEUSDETE RODRIGUES MACARRONI

## **S E N T E N Ç A**

Vistos etc.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL** ajuizou **AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** em face de **DEUSDETE RODRIGUES MACARRONI**, por suposta prática de ato de improbidade administrativa.

O Ministério Público Estadual, em sua inicial de fls. 02/08, aduz, em síntese, que o requerido, no dia 19 de fevereiro de 2010, então agente penitenciário na penitenciária agrícola deste Estado, impediu a fuga do detento Wagner Luiz Ambrósio Ribeiro, se valendo de uma pistola da marca Taurus, calibre 380, que o requerido portava em sua cintura. Todavia, conforme sustenta o Ministério Público, o requerido não tinha porte de arma de fogo, razão pela qual violou o art. 6º da Lei nº 10.826/03 e os princípios regentes da Administração Pública.

Desta feita, pugnou o *Parquet* pelo reconhecimento do ato de improbidade administrativa inscrito no art. 11 da LIA, com a consequente condenação do requerido nas sanções preconizadas no art. 12, III, do mesmo diploma legal.

Com a petição inicial vieram os documentos de fls. 09/97.

Despacho às fls. 98 determinando a notificação do requerido para fins do disposto no art. 17, § 7º, da Lei n. 8.429/92.

Manifestação prévia apresentada pelo requerido às fls. 103/110.

Decisão às fls. 118/121 que, recebendo a inicial, determinou a citação do requerido.

O requerido, embora devidamente citado (fls. 125-verso) e com patrono constituído



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DA CAPITAL  
3ª Vara da Fazenda Pública Estadual de Vitória**

---

nos autos, não apresentou contestação no prazo legal.

Feito devidamente saneado, conforme decisão às fls. 136/137.

Audiência de Instrução e Julgamento realizada, conforme termo às fls. 152 e seguintes.

Alegações finais pelo Autor às fls. 185/204, pugnando pela condenação do requerido.

Alegações finais pelo requerido às fls. 207/218.

**É o que cabia relatar.**

**DECIDO.**

Acerca dos princípios norteadores da administração pública, informa o art. 37, caput da Constituição Federal, que qualquer Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal ou do Município deverá obedecer aos cânones da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, entre outros. Oportuna é a lição e o magistério de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, para quem “segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite” e, assim, “é aqui que melhor se enquadra aquela ideia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei” (Direito Administrativo, 4ª edição. Atlas. p. 62).

Vê-se que a administração pública é orientada sempre por princípios rígidos, de modo que satisfaça aos interesses da coletividade, pautando-se o agente público pela transparência de seus atos, na prevalência do interesse público e nos limites impostos pela lei.

A respeito da probidade exigida do agente público, dispõe a Lei 8429/92 que são atos de improbidade aquelas condutas que visem ao enriquecimento ilícito (art. 9º), cause lesão ao patrimônio público (art. 10) ou atente contra os princípios da



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**COMARCA DA CAPITAL**  
**3ª Vara da Fazenda Pública Estadual de Vitória**

---

administração pública (art. 11), desde que praticadas por agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer um dos Poderes da Federação.

Considera-se, assim, agente público, para os fins previstos na Lei de Improbidade Administrativa, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

Dito isto, deduz-se que os autos em análise versam sobre possível cometimento de ato de improbidade quando do episódio narrado na inicial, em que o requerido, na qualidade de agente penitenciário, teria impedido a fuga de detentos mediante o uso de arma de fogo cujo requerido não tinha permissão legal para portar.

O requerido prestou depoimento pessoal conforme termo às fls. 159/160, sendo que em tal oportunidade se manifestou da seguinte forma:

“[...]que o depoente foi agredido pelo preso; que o depoente estava tomando conta de outro pavilhão para auxiliar na contenção de uma fuga que estava acontecendo; que conseguiu evitar a fuga, ainda que tendo sido surpreendido por um preso caminhando em sua direção, tendo o mesmo ferido o depoente, sofrendo ferimentos a faca na mão, no braço e no abdome chegando a furar o colete; que não havia ninguém armado na unidade [...] que a tentativa de fuga aconteceu depois das 22 horas; que dentro da unidade onde se deu



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DA CAPITAL  
3ª Vara da Fazenda Pública Estadual de Vitória**

---

a fuga não havia nenhum funcionário armado com arma de fogo, nem mesmo nenhum policial militar; que o depoente já havia trabalhado na unidade e estava sendo ameaçado de morte; que estava apresentado (sic) serviço noutra pavilhão na penitenciária quando foi chamado para tentar evitar a fuga [...] que andava armado pois estava sendo ameaçado pois tinha trabalhado naquela unidade antes como contratado.”

O depoimento do Sr. Rogério dos Santos Neves (fls. 161/162), que também era agente penitenciário na PAES, deixa claro que o requerido sofria ameaças por parte dos segregados e que as condições de trabalho no referido presídio eram precárias. Senão vejamos:

“[...] que o requerido foi chamado também para tentar evitar a fuga; que na época dos fatos o sistema prisional não era estruturado, sem condições nenhuma de funcionamento [...] que não existia cercas, nem funcionários concursados; que o pessoal que portava arma de fogo não ficava na unidade onde ocorreu o fato; que não existiam funcionários portando arma de fogo para defesa pessoal; que quando o interno tentava fugir, a saída era tentar agarrá-los com “as próprias mãos”; que o interno ferido pelo requerido, estava em fuga, tendo sido a mesma evitada; que na penitenciária agrícola o portão não fechava; que na época dos fatos o preso se recolhia na unidade prisional por livre e espontânea vontade; que não existia nenhum mecanismo de controle, nem fotografia, nem biometria, nem computador mas simplesmente uma lista impressa com o nome dos internos que deveriam retornar à unidade [...] que o requerido Deusdete era ameaçado, pois já havia trabalhado na penitenciária.”



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**COMARCA DA CAPITAL**  
**3ª Vara da Fazenda Pública Estadual de Vitória**

Pelos depoimentos aqui colacionados, temos que as condições de trabalho enfrentadas pelo requerido eram precárias, não existindo as mínimas condições de segurança para os funcionários do PAES, revelando perigosa omissão por parte do Estado no que tange suas obrigações constitucionais.

De outro plano, conforme bem leciona o mestre José Afonso da Silva<sup>1</sup>, improbidade administrativa pode ser entendida como uma imoralidade administrativa qualificada pelo dano ao erário e correspondente à vantagem do agente ímprobo conferida a outrem. Assim, os atos de improbidade são tratados com mais rigor, constando na Carta Constitucional como causa suspensiva de direitos políticos do agente ímprobo.

A doutrina e a jurisprudência não destoam ao afirmar que a Lei 8.429/92 tem o escopo principal de tutelar o patrimônio público e a moralidade, ou seja, resguardar os interesses metaindividuais, estabelecendo um padrão de conduta aos agentes públicos e particulares no trato com a coisa pública. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTES PENITENCIÁRIOS. AGRESSÃO CONTRA PARTICULAR. VIOLAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/92. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. CONDUCTA QUE NÃO SE ENQUADRA, CONTUDO, NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. A Lei de Improbidade Administrativa visa a tutela do patrimônio público e da moralidade, impondo aos agentes públicos e aos particulares padrão de comportamento probó, ou seja, honesto, íntegro, reto.

**2. A Lei 8.429/92 estabelece três modalidades de improbidade administrativa, previstas nos arts. 9º, 10 e 11, a saber, respectivamente: enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação aos princípios norteadores da Administração Pública.**

3. A conduta prevista no art. 9º da LIA (enriquecimento ilícito) abrange, por sua amplitude, as demais formas de improbidade estabelecidas nos artigos subsequentes. Desta maneira, a violação aos princípios pode ser entendida, em comparação ao direito penal,

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional positivo**. São Paulo: RT, 1992. P.332, 652 e 653.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**COMARCA DA CAPITAL**  
**3ª Vara da Fazenda Pública Estadual de Vitória**

---

como "soldado de reserva", sendo, aplicada, subsidiariamente, isto é, quando a conduta ímproba não se subsume nas demais formas previstas.

4. De acordo com Francisco Octávio de Almeida Prado (Improbidade Administrativa, Malheiros Editores, São Paulo, 2001, p. 37), "A improbidade pressupõe, sempre, um desvio ético na conduta do agente, a transgressão consciente de um preceito de observância obrigatória".

**5. A improbidade administrativa, ligada ao desvio de poder, implica a deturpação da função pública e do ordenamento jurídico; contudo, nem toda conduta assim caracterizada subsume-se em alguma das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 da LIA.**

6. Nesse sentido, Arnaldo Rizzardo (Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa, GZ Editora, 2009, p. 350): "Não se confunde improbidade com a mera ilegalidade, ou com uma conduta que não segue os ditames do direito positivo. Assim fosse, a quase totalidade das irregularidades administrativas implicariam violação ao princípio da legalidade. (...) É necessário que venha um nível de gravidade maior, que se revela no ferimento de certos princípios e deveres, que sobressaem pela importância frente a outros, como se aproveitar da função ou do patrimônio público para obter vantagem pessoal, ou favorecer alguém, ou desprestigiar valores soberanos da Administração Pública".

7. In casu, o fato praticado pelos recorridos, sem dúvida reprovável e ofensivo aos interesses da Administração Pública, não reclama, contudo, o reconhecimento de ato de improbidade administrativa, apesar de implicar clara violação ao princípio da legalidade. Assim fosse, todo tipo penal praticado contra a Administração Pública, invariavelmente, acarretaria ofensa à probidade administrativa.

8. Recurso não provido.

(REsp 1075882/MG, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/11/2010, DJe 12/11/2010) (destaquei)

Desta feita, em razão da gravidade das sanções estabelecidas na lei em análise, é necessário que haja prudência na aplicação da citada norma, principalmente em relação ao art. 11, vez que a finalidade da norma não é atingir desvios funcionais ou



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DA CAPITAL  
3ª Vara da Fazenda Pública Estadual de Vitória**

mesmo condutas criminosas em que a lesão se restringe a direitos puramente individuais, mas, ao revés, alcançar o agente inescrupuloso, que atua na ilegalidade com o objetivo de patrocinar interesses particulares em detrimento da moralidade administrativa, situação muito diferente daquela tratada nestes autos.

Nessa esteira de pensamento, me valho do voto exarado no REsp 1075882, no qual o Ministro Arnaldo Esteves Lima citou valiosa doutrina para delimitar a função social da lei de improbidade administrativa, sendo que passo a transcrever:

Não se confunde improbidade com a mera ilegalidade, ou com uma conduta que não segue os ditames do direito positivo. Assim fosse, a quase totalidade das irregularidades administrativas implicariam violação ao princípio da legalidade. (...) É necessário que venha um nível de gravidade maior, que se revela no ferimento de certos princípios e deveres, que sobressaem pela importância frente a outros, como se aproveitar da função ou do patrimônio público para obter vantagem pessoal, ou favorecer alguém, ou desprestigiar valores soberanos da Administração Pública. (Arnaldo Rizzardo, Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa, GZ Editora 2009, p. 350) (destaquei)

A jurisprudência é pacífica ao associar a improbidade administrativa ao agente desonesto, que age pautado pela má-fé:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE DOLO OU MÁ-FÉ. PRESTAÇÃO EFETIVA DE SERVIÇO PÚBLICO. MODICIDADE DA CONTRAPRESTAÇÃO PAGA AO PROFISSIONAL CONTRATADO. INEXISTÊNCIA DE DESVIO ÉTICO OU DE INABILITAÇÃO MORAL PARA O EXERCÍCIO DO MUNUS PÚBLICO. **CONFIGURAÇÃO DE MERA IRREGULARIDADE ADMINISTRATIVA.**

**1. "A Lei n. 8.429/92 visa a resguardar os princípios da administração pública sob o prisma do combate à corrupção, da imoralidade qualificada e da grave desonestidade funcional, não**



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**COMARCA DA CAPITAL**  
**3ª Vara da Fazenda Pública Estadual de Vitória**

---

**se coadunando com a punição de meras irregularidades administrativas ou transgressões disciplinares, as quais possuem foro disciplinar adequado para processo e julgamento.**" (Nesse sentido: REsp 1.089.911/PE, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 17.11.2009, DJe 25.11.2009.)

2. Na hipótese de acumulação de cargos, se consignada a efetiva prestação de serviço público, o valor irrisório da contraprestação paga ao profissional e a boa-fé do contratado, há de se afastar a violação do art. 11 da Lei n. 8.429/1992, sobretudo quando as premissas fáticas do acórdão recorrido evidenciam a ocorrência de simples irregularidade e inexistência de desvio ético ou inabilitação moral para o exercício do múnus público. (Precedente: REsp 996.791/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 8.6.2010, DJe 27.4.2011.) Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1245622/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/06/2011, DJe 24/06/2011) (destaquei)

Assim sendo, é necessário que se faça uma divisão entre as instâncias administrativa, criminal e civil, para que não se conclua que todo ato infracional ou crime praticado por servidor público configure ato de improbidade administrativa, até mesmo porque caso a infração não afronte direito coletivo, mas apenas interesse exclusivamente particular, a repreensão estatal se dará somente nas esferas criminal e disciplinar. Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE RECURSAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DEFESA PRELIMINAR. ART. 17, § 7º, DA LIA. NULIDADE RELATIVA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF. PRECLUSÃO. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. Embargos declaratórios recebidos como agravo regimental, dado o seu caráter manifestamente infringente, em observância aos princípios da fungibilidade recursal. Precedentes do STJ.

2. O juízo singular, soberano na análise de fatos e provas, de forma fundamentada, entendeu pela possibilidade de proferir julgamento antecipado. Alterar esse entendimento, implicaria, além de





**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**COMARCA DA CAPITAL**  
**3ª Vara da Fazenda Pública Estadual de Vitória**

---

revolvimento do conjunto fático-probatório para se concluir pela necessidade de instrução do feito, procedimento defeso nesta via recursal, a teor da Súmula 7/STJ, violação ao princípio do livre convencimento motivado.

**7. Vigê a regra geral da independência das esferas cível, administrativa e penal na responsabilização por fatos ilícitos. Contudo, referida independência resta obstada em situações de inexistência do fato ou de negativa de autoria, nos termos do art. 935 do CC e 66 do CPP. Neste ponto, ademais, configurada a indevida inovação recursal, vedada nas razões de agravo regimental e embargos de declaração, não podendo ser apreciada pelo Superior Tribunal de Justiça, sob pena de supressão de instância.**

8. Agravo regimental não provido.

(EDcl no REsp 1194009/SP, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/05/2012, DJe 30/05/2012) (destaquei)

Ademais, nem toda infração perpetrada por agente público acarretará numa improbidade administrativa. Esse é o entendimento adotado pela e. Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça deste Estado, que acompanhou, à unanimidade, o voto elaborado pelo Desembargador José Paulo Calmon Nogueira da Gama:

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POLICIAIS MILITARES. AGRESSÃO CONTRA PARTICULAR. VIOLAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/92. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE. SEPARAÇÃO DAS ESFERAS ADMINISTRATIVA, PENAL E CIVIL. RECURSO IMPROVIDO.**

1) A lei de improbidade administrativa (8.429/92) tipifica em três artigos uma série de condutas que configuram em tese infração sujeita à penalidade da norma. O art. 9º configura a improbidade quando o agente, público ou particular, se enriquece ilicitamente à custa de recursos do Estado; o art. 10 traz as hipóteses de lesão ao patrimônio financeiro do Estado; e o art. 11 os casos de violação dos princípios norteadores da atuação administrativa.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**COMARCA DA CAPITAL**  
**3ª Vara da Fazenda Pública Estadual de Vitória**

---

2) Doutrina e jurisprudência são unânimes em afirmar que a Lei de Improbidade Administrativa visa a tutela do patrimônio público e da moralidade, ou seja, a proteção de interesses metaindividuais, impondo aos agentes públicos e aos particulares um padrão de conduta regular, honesto, íntegro, reto. (REsp 1075882/MG, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/11/2010, DJe 12/11/2010).

**3) Por isso, é importante haver prudência na aplicação da citada norma, principalmente em relação ao art. 11, que já recebe perigoso alargamento, pois a finalidade da lei não é atingir desvios funcionais ou mesmo condutas criminosas em que a lesão se restringe a direitos puramente individuais, mas sim alcançar o agente inescrupuloso, desonesto, que se vale da ilegalidade para patrocinar interesses particulares em detrimento da moralidade administrativa. 4) Destarte, é preciso separar muito bem as instâncias administrativa, criminal e civil, para não se chegar a equivocada conclusão de que todo ato infracional ou crime praticado por servidor público configura ato de improbidade, até porque caso a infração não atinja direito coletivo, mas apenas interesse particular, a repreensão estatal se dará tão somente nas esferas criminal e disciplinar.**

**5) A agressão perpetrada por policiais militares contra particular, embora possa dar ensejo à persecução criminal, já que configurados em tese os crimes de lesão corporal e abuso de autoridade, não tipifica ato de improbidade administrativa, uma vez que não é qualquer tipo penal que acarreta ofensa à probidade administrativa. Recurso improvido.**

(TJES, Classe: Apelação Cível, 6070069627, Relator : JOSÉ PAULO CALMON NOGUEIRA DA GAMA, Órgão julgador: SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, Data de Julgamento: 04/12/2012, Data da Publicação no Diário: 12/12/2012) (destaquei)

A celeuma posta em análise nestes autos se deu em torno de interesses unicamente individuais do requerido, à saber, no porte ilegal de arma de fogo, usada para evitar a fuga de um detento na Penitenciária Agrícola do Estado do Espírito Santo. Assim, a moralidade pública e a lealdade às instituições não foram ameaçadas, razão pela qual entendo que não deve incidir a Lei 8.429/92, sob risco de banalização do conceito de improbidade, observado os diferentes espectros de responsabilização.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DA CAPITAL  
3ª Vara da Fazenda Pública Estadual de Vitória**

Ademais, conforme já discorrido na presente decisão, eventual responsabilidade do requerido deverá ser apurada nas demais instâncias, eis que, por disposição legal, são independentes e autônomas.

À luz do exposto, entendo que a conduta perpetrada pelo requerido não caracteriza ato de improbidade administrativa, eis que os atos comissivos imputadas ao requerido não ofendem os bens tutelados pela Lei nº. 8.429/92, razão pela qual não vejo como prosperar a pretensão autoral do Ministério Público Estadual quanto a ocorrência da conduta tipificada no art. 11, da Lei 8.429/92.

**Isto posto, julgo IMPROCEDENTES os pedidos autorais, extinguindo o feito com o julgamento de mérito, com base no art. 269, inciso I, do Código de Processo Civil.**

Sem custas, tendo em vista a ausência de má-fé pelo Autor.

Sem honorários.

Sentença sujeita ao duplo grau de jurisdição, por aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei n. 4717/65.

Vencido o prazo recursal, com ou sem recurso voluntário, remetam-se os autos ao e. Tribunal de Justiça deste Estado, com as cautelas e formalidades de estilo.

Publique-se.

Registre-se.

Intimem-se.

Vitória – ES, 21 de Maio de 2013.

**GUSTAVO MARÇAL DA SILVA E SILVA**

Juiz de Direito