



Número: **0099815-80.2015.8.14.0065**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **1ª Turma de Direito Público**

Órgão julgador: **Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA**

Última distribuição : **13/01/2022**

Valor da causa: **R\$ 196.400,00**

Processo referência: **0099815-80.2015.8.14.0065**

Assuntos: **Dano ao Erário**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
RENAN LOPES SOUTO (APELANTE)		LIVIAN LORENZ DE MIRANDA (ADVOGADO) GIOVANNA FACIOLA BRANDAO DE SOUZA LIMA (ADVOGADO) LUIZ SERGIO PINHEIRO FILHO (ADVOGADO) SAMIA HAMOY GUERREIRO (ADVOGADO) SANDY COELHO BACHA (ADVOGADO)	
MUNICIPIO DE AGUA AZUL DO NORTE (APELADO)		RODRIGO PERES RIBEIRO (ADVOGADO)	
Ministério Público do Estado do Pará (APELADO)			
MARIO NONATO FALANGOLA (AUTORIDADE)			
Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
17147447	01/12/2023 09:21	<a href="#">Acórdão</a>	Acórdão
17132982	01/12/2023 09:21	<a href="#">Relatório</a>	Relatório
17132987	01/12/2023 09:21	<a href="#">Voto do Magistrado</a>	Voto
17132999	01/12/2023 09:21	<a href="#">Ementa</a>	Ementa

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ**

**APELAÇÃO CÍVEL (198) - 0099815-80.2015.8.14.0065**

APELANTE: RENAN LOPES SOUTO

APELADO: MUNICIPIO DE AGUA AZUL DO NORTE, MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

REPRESENTANTE: MUNICIPIO DE AGUA AZUL DO NORTE, MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

**RELATOR(A):** Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA

**EMENTA**

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL EM AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO JUIZ DE ORIGEM PARA PROCESSAR E JULGAR O FEITO. REFUTADA. MÉRITO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE OBRA DE INFRAESTRUTURA URBANA A DESTEMPO. AUSÊNCIA DE ATO ÍMPROBO, CONSIDERANDO-SE QUE AS OBRAS DECORRENTES DA AVENÇA FORAM FINALIZADAS. INOCORRÊNCIA DE LESÃO AO ERÁRIO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. DECISÃO UNÂNIME.

**1. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO JUIZ DE ORIGEM.**

1.1. O artigo 109, I, da Constituição da República prevê a competência cível da Justiça Federal, delimitada objetivamente em razão da efetiva presença da União, entidade autárquica ou empresa pública federal, na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes na relação processual.

1.2. Logo, a competência da Justiça Federal, em matéria cível, é aquela prevista no dispositivo ao norte citado, que tem por base critério objetivo, sendo fixada tão só em razão dos figurantes da relação processual, prescindindo da análise da matéria discutida na lide.

1.3. Assim, nas ações de ressarcimento ao erário e improbidade administrativa ajuizadas em face de eventuais irregularidades praticadas na utilização ou prestação de contas de valores decorrentes de convênio federal, tal fato, por si só, não implica na competência da Justiça Federal



para processar e julgar tais feitos. Precedente do STJ.

## 2. MERITO.

2.1. No que diz respeito ao cerne da controvérsia meritória, extrai-se do processado que o apelante foi condenado pela prática de improbidade administrativa devido não haver prestado contas a respeito do convênio ao norte mencionado, conforme indicado pelo Ofício nº 145/2015/GIGOVMB conduta essa incursa no artigo 11, VI, da Lei nº 8.429/92.

2.2. No caso, o Ofício nº 145/2015/GIGOVMB (id. 7792455, págs. 31/32), apontou que o contrato nº 0243.740-71 vigorou de 31/12/2007 até 31/07/2015, sendo anotado, na ocasião, que o serviço de engenharia da Caixa Econômica verificou que a obra só foi concluída em 80,37% (oitenta vírgula trinta e sete por cento), mesmo tendo sido disponibilizada a quantia de R\$157.848,68 (cento e cinquenta e sete mil, oitocentos e quarenta e oito reais e sessenta e oito centavos).

2.3 Todavia, extrai-se pelo Acompanhamento de Operações do contrato em questão, que a obra objeto do contrato nº 0243740-71 foi finalizada em 03/01/2018, tendo a última prestação de contas da avença ocorrido em 04/12/2019, sendo aprovada pela Caixa Econômica Federal em 04/12/2019 e homologado pelo SIAFI em 28/02/2020 (id. 7792598, pág. 1). Diante desse cenário, não há que se falar em ato de improbidade por prestação de contas a destempo, sobretudo quando há comprovação de que o objeto do contrato foi satisfeito em sua integralidade.

2.4. Certo é que a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública pela má-fé do agente público. A mera ilegalidade do ato ou inabilidade do agente público que o pratica nem sempre pode ser enquadrada como improbidade administrativa, de maneira que o ato ímprobo, além de ilegal, é pautado pela desonestidade, deslealdade funcional e má-fé.

2.5. Nesse diapasão, não se mostra cabível a condenação do apelante pela prática de ato de improbidade administrativa tipificada no art. 11, VI, da Lei nº 8.429/92.

3. Apelo conhecido e provido. À unanimidade.

## Acórdão

Vistos, etc.

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 1ª Turma de Direito Público deste Egrégio Tribunal de Justiça, por unanimidade de votos, conhecer o recurso de apelação interposto e lhe dar provimento, tudo nos termos do voto do Desembargador Relator.

Plenário da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, sessão híbrida realizada no aos 27 (vinte e sete) dias do mês de novembro do ano de dois mil e vinte e três.



Turma julgadora: Desembargadores Maria Elvina Gemaque Taveira (Presidente/Vogal), Roberto Gonçalves de Moura (Relator) e Ezilda Pastana Mutran (Vogal).

Belém/PA, 27 de novembro de 2023.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA

Relator

## RELATÓRIO

### RELATÓRIO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA (RELATOR):

Trata-se de APELAÇÃO CÍVEL interposta por RENAN LOPES SOUTO visando à reforma da sentença proferida pelo Juiz da 1ª Vara da Comarca de Xinguara que, nos autos da AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, proc. nº 0099815-80.2015.8.14.0065, ajuizada pelo MUNICÍPIO DE ÁGUA AZUL DO NORTE, julgou procedente em parte o pedido.

Em suas razões (id. 7792592, págs. 1/15), historia o apelante que o apelado ajuizou a ação ao norte mencionada, imputando-lhe a prática ímproba de não prestação de contas dos recursos destinados à execução de obras de pavimentação, implantação de infraestrutura viária objeto do contrato nº 0243740-81, celebrado mediante o convênio Siafi nº 607900/2007.

Frisa o recorrente que a Caixa Econômica Federal (CEF), através do Ofício nº 145/2015/GIGOVMB, apontou que não houve prestação de contas do contrato em questão, de modo que, diante dessa circunstância, o apelado imputou-lhe a conduta descrita no artigo 11, VI, da Lei nº 8.429/92.

Afirma que o Ministério Público requereu a titularidade do feito, sendo deferida, no curso do processo, medida de indisponibilidade de bens do seu patrimônio no valor de R\$ 38.553,32 (trinta e oito mil, quinhentos e cinquenta e três reais e trinta e dois centavos), equivalente a 19,63% (dezenove vírgula sessenta e três por cento) do contrato que não teria sido efetuado.



Diz que consta informação do Tribunal de Contas do Estado (TCE) não ser de sua alçada a análise da questão, uma vez que o caso envolve recursos federais.

Alude o apelante que após a instrução processual, o juiz de piso julgou procedente em parte a pretensão autoral e o condenou na prática das infrações descritas nos artigos 11 e 12, III, da Lei nº 8.429/92, determinando a devolução da importância de R\$38.553,32 (trinta e oito mil, quinhentos e cinquenta e três reais e trinta e dois centavos), perda da função pública, suspensão dos direitos políticos por 3 (três) anos, multa civil equivalente a 10 (dez) vezes a remuneração percebida, proibição de contratação com o poder público, bem como em receber benefícios ou incentivos fiscais.

Discorre sobre os trâmites para que o Município receba os repasses da Caixa Econômica Federal (CEF).

Frisa o apelante que a Caixa Econômica disponibilizou o 1º repasse no valor de R\$157.846,68 (cento e cinquenta e sete mil, oitocentos e quarenta e seis reais e sessenta e oito centavos) em 10/06/2011, pelo que, diante desse capital, determinou o início da execução do contrato.

Menciona que houve prestação parcial de contas do contrato e que o valor total liberado perfaz a quantia de R\$ 196.255,25 (cento e noventa e seis mil, duzentos e cinquenta e cinco reais e vinte e cinco centavos).

Esclarece que até o ajuizamento da ação, a obra estava aguardando a liberação do restante do valor, qual seja, a importância de R\$38.553,32 (trinta e oito mil, quinhentos e cinquenta e três reais e trinta e dois centavos), sendo que esse montante somente foi liberado através de ordem bancária datada de 31/03/2017, ou seja, dois anos após o ajuizamento da lide, fato que impossibilitou a prestação de contas alegada.

Argumenta que o acervo probatório demonstra que a obra foi concluída, conforme última medição realizada em 03/01/2018, com aprovação da Caixa Econômica em 4/12/2019 e homologação pelo SIAFI em 28/2/2020.

Suscita a preliminar de incompetência do juiz de piso, aduzindo que a demanda deveria ter sido processada perante a Justiça Federal por força do artigo 109, I, da CR/88, visto que convênio realizado contou com recursos repassados pela União, por intermédio do Ministério das Cidades.

Frisa que a competência pode ser arguida a qualquer tempo, na forma do artigo 64, § 1º, do CPC.

Apresenta fundamentos pela não configuração de ato de improbidade administrativa, dizendo que comprovou a conclusão da obra em 03/01/2018, sendo ela aprovada pela Caixa Econômica Federal e pelo SIAFI, revelando-se descabida a imposição de devolução do valor de R\$38.553,32 (trinta e oito mil, quinhentos e cinquenta e três reais e trinta e dois



centavos) conforme determinado na sentença.

Aduz, ainda, inexistir, no caso, o elemento subjetivo configurador da lesão ao erário.

Menciona julgados e doutrinas em abono de sua tese.

Ao final, postula o conhecimento do recurso, o acolhimento da preliminar arguida ou, alternativamente, o seu total provimento, reformando-se a sentença para se julgar improcedente o pedido.

Recurso preparado (id. 7792595, pág. 1) e tempestivo (id. 7792605, pág. 1).

O Ministério Público apresentou contrarrazões (id. 7792614, págs. 1/5), tendo rechaçado os termos da apelação e postulado pelo não provimento do recurso.

Não houve contrarrazões pelo Município de água Azul do Norte (id. 7792615, pág. 1).

Instado a se manifestar, o Ministério Público com assento neste grau, em parecer inserido no id. 14863671, págs. 1/5, pronunciou-se pelo não provimento do recurso.

É o necessário.

### **VOTO**

### VOTO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA (RELATOR):

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço o recurso e passo a sua apreciação meritória.

Havendo preliminar suscitada, passo a sua análise.

PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO JUIZ “A QUO”.

Sobre essa prefacial, discorre o apelante a incompetência absoluta do juiz de piso, alegando que a demanda deve ser processada perante a Justiça Federal, considerando-se que o contrato nº 0243740-71, celebrado via convênio nº 607900/2007, envolve recursos da União, aplicando-se, no caso, o artigo 109, I, da CR/88.



Com efeito, o artigo 109, I, da Constituição da República, prevê a competência cível da Justiça Federal, delimitada objetivamente em razão da efetiva presença da União, entidade autárquica ou empresa pública federal, na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes na relação processual. Eis a redação do dispositivo citado:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

Logo, a competência da Justiça Federal, em matéria cível, é aquela prevista no dispositivo ao norte citado, que tem por base critério objetivo, sendo fixada tão só em razão dos figurantes da relação processual, prescindindo da análise da matéria discutida na lide.

Assim, nas ações de ressarcimento ao erário e improbidade administrativa ajuizadas em face de eventuais irregularidades praticadas na utilização ou prestação de contas de valores decorrentes de convênio federal, tal fato, por si só, não implica na competência da Justiça Federal para processar e julgar tais feitos.

Nesse sentido, o seguinte precedente:

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO. VERBAS DO PNAE. PRESTAÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA DE INTERESSE DA UNIÃO. SÚMULA 150/STJ. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL.

I - Na origem, trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa c/c ressarcimento de dano ao erário público proposta pelo Município de Monte Alegre/SE em desfavor do ex-prefeito, João Vieira de Aragão.

II - A matéria objeto do presente conflito de competência já ascendeu a esta Corte em outras oportunidades, dando ensejo à sedimentação do seguinte entendimento: AgRg no CC 133.619/PA, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 9/5/2018, DJe 16/5/2018 e AgInt no REsp 1589661/ SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/2/2017, DJe 24/3/2017.

III - A fixação da competência em favor da Justiça Federal ocorre apenas nas causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes (CF, art. 109, I). Cuida-se, pois, de regra de competência *ratione personae*.

IV - A teor do enunciado da Súmula 150 do Superior Tribunal de Justiça, "Compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas pública". No caso, o Juízo Federal suscitado declinou sua competência em virtude da ausência de manifestação de interesse do FNDE



em integrar a lide. Nesse sentido, já decidiu a C. Primeira Seção desta Corte, em processo de minha relatoria: AgInt no CC 138.008/PR, Rel. Ministro FRANCISCO

FALCÃO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/3/2017, DJe 27/3/2017.

V - Há de se reconhecer, portanto, a incompetência do Juízo Federal para o processamento e julgamento da presente demanda, declarando-se competente o Juízo Estadual suscitante.

V VI - Agravo interno improvido.

(AgInt no CC 167.313/SE, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/03/2020, DJe 16/03/2020).

Rejeito, portanto, a preliminar arguida.

MÉRITO.

Com a ação intentada, postulou o Município de Água Azul do Norte a condenação de Renan Lopes Sousa ao ressarcimento da importância de R\$196.400,00 (cento e noventa e seis mil e quatrocentos reais), bem como nas penalidades previstas no artigo 12 da Lei nº 8.423/92, pela não prestação de contas referente ao Contrato nº 0243740-71, celebrado através do convênio SIAFI nº 607900/2007.

No mais, no que diz respeito ao cerne da controvérsia meritória, extrai-se do processado que o apelante foi condenado pela prática de improbidade administrativa devido não haver prestado contas a respeito do convênio ao norte mencionado, conforme indicado pelo Ofício nº 145/2015/GIGOVMB (id. 7792455, págs. 31/32), conduta essa incursa no artigo 11, VI, da Lei nº 8.429/92, cuja redação vigente à época dos fatos assim previa:

Art. 11 Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente:

(...)

VI – deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

De fato, em conformidade com o dispositivo mencionado, há improbidade administrativa na ausência de prestação de contas e a mencionada ausência ocorra de forma dolosa, pois o dever de prestar contas está relacionado ao princípio da publicidade, tendo por objetivo dar transparência ao uso de recursos e de bens públicos por parte do agente estatal. Todavia, o simples atraso na entrega das contas, ou a prestação de informações de maneira incompleta sem que exista dolo na espécie, não configura ato de improbidade.

No caso, o Ofício nº 145/2015/GIGOVMB (id. 7792455, págs. 31/32), apontou que o contrato nº 0243.740-71 vigorou de 31/12/2007 até 31/07/2015, sendo anotado, na ocasião, que serviço de engenharia da Caixa Econômica verificou que a obra só foi concluída em 80,37%



(oitenta vírgula trinta e sete por cento), mesmo tendo sido disponibilizada a quantia de R\$157.848,68 (cento e cinquenta e sete mil, oitocentos e quarenta e oito reais e sessenta e oito centavos).

Todavia, extrai-se pelo Acompanhamento de Operações do contrato em questão, que a obra objeto do contrato nº 0243740-71 foi finalizada em 3/01/2018, tendo a última prestação de contas da avença ocorrido em 04/12/2019, sendo aprovada pela Caixa Econômica Federal em 04/12/2019 e homologado pelo SIAFI em 28/02/2020 (id. 7792598, pág. 1). Diante desse cenário, não há que se falar em ato de improbidade por prestação de contas a destempo, sobretudo quando há comprovação de que o objeto do contrato foi satisfeito em sua integralidade.

Ademais, vale destacar que a improbidade administrativa não pode ser confundida com mera ilegalidade do ato ou inabilidade do agente público que o pratica, vez que o ato ímprobo, além de ilegal, é pautado pela desonestidade, deslealdade funcional e má-fé (REsp 827445/SP, Rel. p/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 08/03/2010).

Noutro giro, embora reprovável a conduta do apelante em apresentar de forma a destempo a prestação de contas, sobretudo por se tratar de agente público obrigado a prestar contas das verbas recebidas e sob sua responsabilidade, em consonância com os princípios da moralidade e da transparência, não se desincumbiu o ente apelado de comprovar o prejuízo ao erário, tampouco o dolo na conduta do recorrente.

Com efeito, analisando os elementos constantes dos autos, verifico que não obstante o apelante, na condição de prefeito de Água Azul do Norte, haver atuado de forma inadequada, não se evidencia que tenha agido com dolo de modo a caracterizar a prática da conduta ímproba prevista no art. 11, VI, da Lei de Improbidade Administrativa.

Em suma, a ausência de prestação de contas ou a sua apresentação incompleta ou tardia só conduz ao ressarcimento dos valores recebidos, caso ocorra o efetivo dano, cujo ônus da prova é do órgão acusatório, não podendo haver condenação ao ressarcimento com base em mera presunção ou ilação.

Nesse sentido, reproduzo o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre a temática:

1. Este Tribunal Superior, em recente julgado, fixou a diretriz de que o mero atraso no cumprimento da obrigação de prestar contas, desassociado a outros elementos que evidenciem de forma clara a existência de dolo ou má-fé, não configura ato de improbidade previsto no art. 11, VI da Lei 8.429/92 (AgInt no REsp.1.518.133/PB, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 21.09.2018). Outros ilustrativos: AgRg no REsp. 1.223.106/RN, Rel. Min. OG FERNANDES, DJe 20.11.2014; REsp. 1.306.756/DF, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 24.10.2013; REsp. 1.307.925/TO, Rel. Min. CESAR ASFOR ROCHA, DJe 23.08.2012. 2. Consoante leciona o Professor MAURO ROBERTO GOMES DE MATTOS em sua importante obra O Limite da Improbidade Administrativa, mesmo que não ocorra a tempestiva prestação de contas a que alude o inciso VI do



art. 11 da Lei 8.429/92, para a subsunção é necessária, além de outras circunstâncias, a presença do elemento subjetivo do tipo, o dolo, pois sem a má-fé não se pode cogitar da prática de um ato de improbidade administrativa (Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 424). 3. Eventual atraso na prestação de contas não se subsume, em tese, à conduta do art. 11, VI da Lei 8.429/92, que assinala o ato de deixar de prestar contas, não podendo haver mescla ou simbiose de dispositivos sancionadores para incluir a conduta do Réu também no inciso II do art. 11, que aduz o retardo de ato de ofício do Agente Público. Se assim se permitisse ao exegeta, haveria violação da estrita legalidade em matéria de penalidades. 4. Não há tipicidade formal na Lei de Improbidade quanto a eventual prazo de demora na prestação de contas pelo Prefeito que pudesse significar a linha de cruzamento para ingresso em ato ímprobo, isto é, se dois, se três, ou cinco anos ou mais, circunstância que torna injustificável o fundamento do Acórdão a quo, que, em notória violação à lei federal, considerou 3 anos de atraso conduta violadora de princípios administrativos, sem previsão legal, no entanto. (...). (AgRg no AREsp 261.648/PB, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/04/2019, DJe 08/05/2019).

Certo é que a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública pela má-fé do agente público. A mera ilegalidade do ato ou inabilidade do agente público que o pratica nem sempre pode ser enquadrada como improbidade administrativa, de maneira que o ato ímprobo, além de ilegal, é pautado pela desonestidade, deslealdade funcional e má-fé.

Nesse diapasão, não se mostra cabível a condenação do apelante pela prática de ato de improbidade administrativa tipificada no art. 11, VI, da Lei nº 8.429/92.

Ante o exposto, DOU PROVIMENTO à apelação cível interposta para, reformando a sentença, julgar improcedente o pedido.

Sem condenação dos apelados em custas e honorários por não se vislumbrar, na espécie, má-fé - artigo 18 da Lei nº 7.347/85.

É como o voto.

Belém, PA, 27 de novembro de 2023.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA

Relator



Belém, 01/12/2023



## RELATÓRIO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA  
(RELATOR):

Trata-se de APELAÇÃO CÍVEL interposta por RENAN LOPES SOUTO visando à reforma da sentença proferida pelo Juiz da 1ª Vara da Comarca de Xinguara que, nos autos da AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, proc. nº 0099815-80.2015.8.14.0065, ajuizada pelo MUNICÍPIO DE ÁGUA AZUL DO NORTE, julgou procedente em parte o pedido.

Em suas razões (id. 7792592, págs. 1/15), historia o apelante que o apelado ajuizou a ação ao norte mencionada, imputando-lhe a prática ímproba de não prestação de contas dos recursos destinados à execução de obras de pavimentação, implantação de infraestrutura viária objeto do contrato nº 0243740-81, celebrado mediante o convênio Siafi nº 607900/2007.

Frisa o recorrente que a Caixa Econômica Federal (CEF), através do Ofício nº 145/2015/GIGOVMB, apontou que não houve prestação de contas do contrato em questão, de modo que, diante dessa circunstância, o apelado imputou-lhe a conduta descrita no artigo 11, VI, da Lei nº 8.429/92.

Afirma que o Ministério Público requereu a titularidade do feito, sendo deferida, no curso do processo, medida de indisponibilidade de bens do seu patrimônio no valor de R\$ 38.553,32 (trinta e oito mil, quinhentos e cinquenta e três reais e trinta e dois centavos), equivalente a 19,63% (dezenove vírgula sessenta e três por cento) do contrato que não teria sido efetuado.

Diz que consta informação do Tribunal de Contas do Estado (TCE) não ser de sua alçada a análise da questão, uma vez que o caso envolve recursos federais.

Alude o apelante que após a instrução processual, o juiz de piso julgou procedente em parte a pretensão autoral e o condenou na prática das infrações descritas nos artigos 11 e 12, III, da Lei nº 8.429/92, determinando a devolução da importância de R\$38.553,32 (trinta e oito mil, quinhentos e cinquenta e três reais e trinta e dois centavos), perda da função pública, suspensão dos direitos políticos por 3 (três) anos, multa civil equivalente a 10 (dez) vezes a remuneração percebida, proibição de contratação com o poder público, bem como em receber benefícios ou incentivos fiscais.

Discorre sobre os trâmites para que o Município receba os repasses da Caixa Econômica Federal (CEF).

Frisa o apelante que a Caixa Econômica disponibilizou o 1º repasse no valor de R\$157.846,68 (cento e cinquenta e sete mil, oitocentos e quarenta e seis reais e sessenta e oito centavos) em 10/06/2011, pelo que, diante desse capital, determinou o início da execução do contrato.



Menciona que houve prestação parcial de contas do contrato e que o valor total liberado perfaz a quantia de R\$ 196.255,25 (cento e noventa e seis mil, duzentos e cinquenta e cinco reais e vinte e cinco centavos).

Esclarece que até o ajuizamento da ação, a obra estava aguardando a liberação do restante do valor, qual seja, a importância de R\$38.553,32 (trinta e oito mil, quinhentos e cinquenta e três reais e trinta e dois centavos), sendo que esse montante somente foi liberado através de ordem bancária datada de 31/03/2017, ou seja, dois anos após o ajuizamento da lide, fato que impossibilitou a prestação de contas alegada.

Argumenta que o acervo probatório demonstra que a obra foi concluída, conforme última medição realizada em 03/01/2018, com aprovação da Caixa Econômica em 4/12/2019 e homologação pelo SIAFI em 28/2/2020.

Suscita a preliminar de incompetência do juiz de piso, aduzindo que a demanda deveria ter sido processada perante a Justiça Federal por força do artigo 109, I, da CR/88, visto que convênio realizado contou com recursos repassados pela União, por intermédio do Ministério das Cidades.

Frisa que a competência pode ser arguida a qualquer tempo, na forma do artigo 64, § 1º, do CPC.

Apresenta fundamentos pela não configuração de ato de improbidade administrativa, dizendo que comprovou a conclusão da obra em 03/01/2018, sendo ela aprovada pela Caixa Econômica Federal e pelo SIAFI, revelando-se descabida a imposição de devolução do valor de R\$38.553,32 (trinta e oito mil, quinhentos e cinquenta e três reais e trinta e dois centavos) conforme determinado na sentença.

Aduz, ainda, inexistir, no caso, o elemento subjetivo configurador da lesão ao erário.

Menciona julgados e doutrinas em abono de sua tese.

Ao final, postula o conhecimento do recurso, o acolhimento da preliminar arguida ou, alternativamente, o seu total provimento, reformando-se a sentença para se julgar improcedente o pedido.

Recurso preparado (id. 7792595, pág. 1) e tempestivo (id. 7792605, pág. 1).

O Ministério Público apresentou contrarrazões (id. 7792614, págs. 1/5), tendo rechaçado os termos da apelação e postulado pelo não provimento do recurso.

Não houve contrarrazões pelo Município de água Azul do Norte (id. 7792615, pág. 1).

Instado a se manifestar, o Ministério Público com assento neste grau, em parecer inserido no id. 14863671, págs. 1/5, pronunciou-se pelo não provimento do recurso.



É o necessário.



## VOTO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA  
(RELATOR):

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço o recurso e passo a sua apreciação meritória.

Havendo preliminar suscitada, passo a sua análise.

**PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO JUIZ “A QUO”.**

Sobre essa prefacial, discorre o apelante a incompetência absoluta do juiz de piso, alegando que a demanda deve ser processada perante a Justiça Federal, considerando-se que o contrato nº 0243740-71, celebrado via convênio nº 607900/2007, envolve recursos da União, aplicando-se, no caso, o artigo 109, I, da CR/88.

Com efeito, o artigo 109, I, da Constituição da República, prevê a competência cível da Justiça Federal, delimitada objetivamente em razão da efetiva presença da União, entidade autárquica ou empresa pública federal, na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes na relação processual. Eis a redação do dispositivo citado:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

Logo, a competência da Justiça Federal, em matéria cível, é aquela prevista no dispositivo ao norte citado, que tem por base critério objetivo, sendo fixada tão só em razão dos figurantes da relação processual, prescindindo da análise da matéria discutida na lide.

Assim, nas ações de ressarcimento ao erário e improbidade administrativa ajuizadas em face de eventuais irregularidades praticadas na utilização ou prestação de contas de valores decorrentes de convênio federal, tal fato, por si só, não implica na competência da Justiça Federal para processar e julgar tais feitos.

Nesse sentido, o seguinte precedente:

**PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO. VERBAS DO PNAE. PRESTAÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA DE INTERESSE DA UNIÃO. SÚMULA 150/STJ. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL.**

I - Na origem, trata-se de ação civil pública por ato de improbidade



administrativa c/c ressarcimento de dano ao erário público proposta pelo Município de Monte Alegre/SE em desfavor do ex-prefeito, João Vieira de Aragão.

II - A matéria objeto do presente conflito de competência já ascendeu a esta Corte em outras oportunidades, dando ensejo à sedimentação do seguinte entendimento: AgRg no CC 133.619/PA, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 9/5/2018, DJe 16/5/2018 e AgInt no REsp 1589661/ SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/2/2017, DJe 24/3/2017.

III - A fixação da competência em favor da Justiça Federal ocorre apenas nas causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes (CF, art. 109, I). Cuida-se, pois, de regra de competência *ratione personae*.

IV - A teor do enunciado da Súmula 150 do Superior Tribunal de Justiça, "Compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas pública". No caso, o Juízo Federal suscitado declinou sua competência em virtude da ausência de manifestação de interesse do FNDE em integrar a lide. Nesse sentido, já decidiu a C. Primeira Seção desta Corte, em processo de minha relatoria: AgInt no CC 138.008/PR, Rel. Ministro FRANCISCO

FALCÃO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/3/2017, DJe 27/3/2017.

V - Há de se reconhecer, portanto, a incompetência do Juízo Federal para o processamento e julgamento da presente demanda, declarando-se competente o Juízo Estadual suscitante.

V VI - Agravo interno improvido.

(AgInt no CC 167.313/SE, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/03/2020, DJe 16/03/2020).

Rejeito, portanto, a preliminar arguida.

MÉRITO.

Com a ação intentada, postulou o Município de Água Azul do Norte a condenação de Renan Lopes Sousa ao ressarcimento da importância de R\$196.400,00 (cento e noventa e seis mil e quatrocentos reais), bem como nas penalidades previstas no artigo 12 da Lei nº 8.423/92, pela não prestação de contas referente ao Contrato nº 0243740-71, celebrado através do convênio SIAFI nº 607900/2007.

No mais, no que diz respeito ao cerne da controvérsia meritória, extrai-se do processado que o apelante foi condenado pela prática de improbidade administrativa devido não haver prestado contas a respeito do convênio ao norte mencionado, conforme indicado pelo Ofício nº 145/2015/GIGOVMB (id. 7792455, págs. 31/32), conduta essa incursa no artigo 11, VI, da Lei nº 8.429/92, cuja redação vigente à época dos fatos assim previa:



Art. 11 Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente:

(...)

VI – deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

De fato, em conformidade com o dispositivo mencionado, há improbidade administrativa na ausência de prestação de contas e a mencionada ausência ocorra de forma dolosa, pois o dever de prestar contas está relacionado ao princípio da publicidade, tendo por objetivo dar transparência ao uso de recursos e de bens públicos por parte do agente estatal. Todavia, o simples atraso na entrega das contas, ou a prestação de informações de maneira incompleta sem que exista dolo na espécie, não configura ato de improbidade.

No caso, o Ofício nº 145/2015/GIGOVMB (id. 7792455, págs. 31/32), apontou que o contrato nº 0243.740-71 vigorou de 31/12/2007 até 31/07/2015, sendo anotado, na ocasião, que serviço de engenharia da Caixa Econômica verificou que a obra só foi concluída em 80,37% (oitenta vírgula trinta e sete por cento), mesmo tendo sido disponibilizada a quantia de R\$157.848,68 (cento e cinquenta e sete mil, oitocentos e quarenta e oito reais e sessenta e oito centavos).

Todavia, extrai-se pelo Acompanhamento de Operações do contrato em questão, que a obra objeto do contrato nº 0243740-71 foi finalizada em 3/01/2018, tendo a última prestação de contas da avença ocorrido em 04/12/2019, sendo aprovada pela Caixa Econômica Federal em 04/12/2019 e homologado pelo SIAFI em 28/02/2020 (id. 7792598, pág. 1). Diante desse cenário, não há que se falar em ato de improbidade por prestação de contas a destempo, sobretudo quando há comprovação de que o objeto do contrato foi satisfeito em sua integralidade.

Ademais, vale destacar que a improbidade administrativa não pode ser confundida com mera ilegalidade do ato ou inabilidade do agente público que o pratica, vez que o ato ímprobo, além de ilegal, é pautado pela desonestidade, deslealdade funcional e má-fé (REsp 827445/SP, Rel. p/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 08/03/2010).

Noutro giro, embora reprovável a conduta do apelante em apresentar de forma a destempo a prestação de contas, sobretudo por se tratar de agente público obrigado a prestar contas das verbas recebidas e sob sua responsabilidade, em consonância com os princípios da moralidade e da transparência, não se desincumbiu o ente apelado de comprovar o prejuízo ao erário, tampouco o dolo na conduta do recorrente.

Com efeito, analisando os elementos constantes dos autos, verifico que não obstante o apelante, na condição de prefeito de Água Azul do Norte, haver atuado de forma inadequada, não se evidencia que tenha agido com dolo de modo a caracterizar a prática da conduta ímproba prevista no art. 11, VI, da Lei de Improbidade Administrativa.



Em suma, a ausência de prestação de contas ou a sua apresentação incompleta ou tardia só conduz ao ressarcimento dos valores recebidos, caso ocorra o efetivo dano, cujo ônus da prova é do órgão acusatório, não podendo haver condenação ao ressarcimento com base em mera presunção ou ilação.

Nesse sentido, reproduzo o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre a temática:

1. Este Tribunal Superior, em recente julgado, fixou a diretriz de que o mero atraso no cumprimento da obrigação de prestar contas, desassociado a outros elementos que evidenciem de forma clara a existência de dolo ou má-fé, não configura ato de improbidade previsto no art. 11, VI da Lei 8.429/92 (AgInt no REsp.1.518.133/PB, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 21.09.2018). Outros ilustrativos: AgRg no REsp. 1.223.106/RN, Rel. Min. OG FERNANDES, DJe 20.11.2014; REsp. 1.306.756/DF, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 24.10.2013; REsp. 1.307.925/TO, Rel. Min. CESAR ASFOR ROCHA, DJe 23.08.2012. 2. Consoante leciona o Professor MAURO ROBERTO GOMES DE MATTOS em sua importante obra O Limite da Improbidade Administrativa, mesmo que não ocorra a tempestiva prestação de contas a que alude o inciso VI do art. 11 da Lei 8.429/92, para a subsunção é necessária, além de outras circunstâncias, a presença do elemento subjetivo do tipo, o dolo, pois sem a má-fé não se pode cogitar da prática de um ato de improbidade administrativa (Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 424). 3. Eventual atraso na prestação de contas não se subsume, em tese, à conduta do art. 11, VI da Lei 8.429/92, que assinala o ato de deixar de prestar contas, não podendo haver mescla ou simbiose de dispositivos sancionadores para incluir a conduta do Réu também no inciso II do art. 11, que aduz o retardo de ato de ofício do Agente Público. Se assim se permitisse ao exegeta, haveria violação da estrita legalidade em matéria de penalidades. 4. Não há tipicidade formal na Lei de Improbidade quanto a eventual prazo de demora na prestação de contas pelo Prefeito que pudesse significar a linha de cruzamento para ingresso em ato ímprobo, isto é, se dois, se três, ou cinco anos ou mais, circunstância que torna injustificável o fundamento do Acórdão a quo, que, em notória violação à lei federal, considerou 3 anos de atraso conduta violadora de princípios administrativos, sem previsão legal, no entanto. (...). (AgRg no AREsp 261.648/PB, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/04/2019, DJe 08/05/2019).

Certo é que a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública pela má-fé do agente público. A mera ilegalidade do ato ou inabilidade do agente público que o pratica nem sempre pode ser enquadrada como improbidade administrativa, de maneira que o ato ímprobo, além de ilegal, é pautado pela desonestidade, deslealdade funcional e má-fé.

Nesse diapasão, não se mostra cabível a condenação do apelante pela prática de ato de improbidade administrativa tipificada no art. 11, VI, da Lei nº 8.429/92.

Ante o exposto, DOU PROVIMENTO à apelação cível interposta para, reformando a



sentença, julgar improcedente o pedido.

Sem condenação dos apelados em custas e honorários por não se vislumbrar, na espécie, má-fé - artigo 18 da Lei nº 7.347/85.

É como o voto.

Belém, PA, 27 de novembro de 2023.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA

Relator



EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL EM AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO JUIZ DE ORIGEM PARA PROCESSAR E JULGAR O FEITO. REFUTADA. MÉRITO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE OBRA DE INFRAESTRUTURA URBANA A DESTEMPO. AUSÊNCIA DE ATO ÍMPROBO, CONSIDERANDO-SE QUE AS OBRAS DECORRENTES DA AVENÇA FORAM FINALIZADAS. INOCORRÊNCIA DE LESÃO AO ERÁRIO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. DECISÃO UNÂNIME.

## 1. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO JUIZ DE ORIGEM.

1.1. O artigo 109, I, da Constituição da República prevê a competência cível da Justiça Federal, delimitada objetivamente em razão da efetiva presença da União, entidade autárquica ou empresa pública federal, na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes na relação processual.

1.2. Logo, a competência da Justiça Federal, em matéria cível, é aquela prevista no dispositivo ao norte citado, que tem por base critério objetivo, sendo fixada tão só em razão dos figurantes da relação processual, prescindindo da análise da matéria discutida na lide.

1.3. Assim, nas ações de ressarcimento ao erário e improbidade administrativa ajuizadas em face de eventuais irregularidades praticadas na utilização ou prestação de contas de valores decorrentes de convênio federal, tal fato, por si só, não implica na competência da Justiça Federal para processar e julgar tais feitos. Precedente do STJ.

## 2. MERITO.

2.1. No que diz respeito ao cerne da controvérsia meritória, extrai-se do processado que o apelante foi condenado pela prática de improbidade administrativa devido não haver prestado contas a respeito do convênio ao norte mencionado, conforme indicado pelo Ofício nº 145/2015/GIGOVMB conduta essa incursa no artigo 11, VI, da Lei nº 8.429/92.

2.2. No caso, o Ofício nº 145/2015/GIGOVMB (id. 7792455, págs. 31/32), apontou que o contrato nº 0243.740-71 vigorou de 31/12/2007 até 31/07/2015, sendo anotado, na ocasião, que o serviço de engenharia da Caixa Econômica verificou que a obra só foi concluída em 80,37% (oitenta vírgula trinta e sete por cento), mesmo tendo sido disponibilizada a quantia de R\$157.848,68 (cento e cinquenta e sete mil, oitocentos e quarenta e oito reais e sessenta e oito centavos).

2.3. Todavia, extrai-se pelo Acompanhamento de Operações do contrato em questão, que a obra objeto do contrato nº 0243740-71 foi finalizada em 03/01/2018, tendo a última prestação de contas da avença ocorrido em 04/12/2019, sendo aprovada pela Caixa Econômica Federal em 04/12/2019 e homologado pelo SIAFI em 28/02/2020 (id. 7792598, pág. 1). Diante desse cenário, não há que se falar em ato de improbidade por prestação de contas a destempo, sobretudo quando há comprovação de que o objeto do contrato foi satisfeito em sua integralidade.

2.4. Certo é que a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a



conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública pela má-fé do agente público. A mera ilegalidade do ato ou inabilidade do agente público que o pratica nem sempre pode ser enquadrada como improbidade administrativa, de maneira que o ato ímprobo, além de ilegal, é pautado pela desonestidade, deslealdade funcional e má-fé.

2.5. Nesse diapasão, não se mostra cabível a condenação do apelante pela prática de ato de improbidade administrativa tipificada no art. 11, VI, da Lei nº 8.429/92.

3. Apelo conhecido e provido. À unanimidade.

#### Acórdão

Vistos, etc.

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 1ª Turma de Direito Público deste Egrégio Tribunal de Justiça, por unanimidade de votos, conhecer o recurso de apelação interposto e lhe dar provimento, tudo nos termos do voto do Desembargador Relator.

Plenário da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, sessão híbrida realizada no aos 27 (vinte e sete) dias do mês de novembro do ano de dois mil e vinte e três.

Turma julgadora: Desembargadores Maria Elvina Gemaque Taveira (Presidente/Vogal), Roberto Gonçalves de Moura (Relator) e Ezilda Pastana Mutran (Vogal).

Belém/PA, 27 de novembro de 2023.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA

Relator

