



ACÓRDÃO N.  
SECRETARIA DA 1ª CÂMARA CÍVEL ISOLADA  
COMARCA DE BELÉM/PARÁ  
APELAÇÃO CÍVEL Nº. 0000384-20.2014.814.0094  
APELANTE: SÉRGIO HIDEKI HIURA  
APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ  
RELATOR: DES. LEONARDO DE NORONHA TAVARES

APELAÇÃO CÍVEL – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA -- PREFEITO MUNICIPAL - ATRASO DE REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES – ART. 11, II DA LEI DE IMPROBIDADE - NÃO DEMONSTRADO DOLO – CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO - PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE DO MANEJO DE AÇÃO DE IMPROBIDADE CONTRA DETENTOR DE MANDATO ELETIVO REJEITADA - DA PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA EM DECORRÊNCIA DO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE REJEITADA. PRELIMINAR DE NULIDADE DAS PROVAS UTILIZADAS, POIS FORAM PRODUZIDAS UNILATERALMENTE SEM CRIVO DO CONTRADITÓRIO REJEITADA - RECURSO PROVIDO.

- 1 - É necessária a demonstração do dolo por parte do agente para que este seja considerado improbo com fundamento no art. 11 da Lei de Improbidade.
- 2 - Assim considerando o conjunto fático probatório, não vislumbro caracterizado o elemento subjetivo necessário para considerar o apelante improbo, pois não restou provado o dolo, ou seja, a intenção do gestor municipal em atrasar a remuneração dos servidores municipais, devido à ocorrência de fatos que não estavam sob o controle do gestor/apelante.
- 3 - À unanimidade de votos recurso de apelação conhecido e provido.

Acordam os Desembargadores componentes da 1ª Câmara Cível Isolada do Egrégio Tribunal de Justiça do Pará, à unanimidade, em conhecer do recurso e dar-lhe provimento nos termos do voto do Desembargador Relator.

1ª Câmara Cível Isolada do Tribunal de Justiça do Estado do Pará – 9 de maio de 2016.  
Exmo. Sr. Des. Leonardo de Noronha Tavares, Exma. Sra. Desa. Gleide Pereira de Moura Juíza Convocada Dra. Rosi Maria Gomes de Farias. Sessão presidida pela Exma. Sra. Desa. Gleide Pereira de Moura.

LEONARDO DE NORONHA TAVARES  
RELATOR

### RELATÓRIO

O EXMO SR. DESEMBARGADOR LEONARDO DE NORONHA TAVARES.  
(RELATOR):

Trata-se de APELAÇÃO CÍVEL interposta por SÉRGIO HIDEKI HIURA, contra



sentença proferida pelo MM. Juiz de Direito da Vara Única Comarca de Santo Antônio do Tauá-PA, que julgou procedente a Ação de Improbidade Administrativa ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ apontando infringência ao artigo 11, caput e inciso II, da Lei nº 8.429/1992, impondo as penas do artigo 12 ao apelante.

Em suas razões recursais às fls. 1980/2004 aduziu que na origem o Ministério Público lhe imputou conduta improba consistente na impontualidade no pagamento dos salários dos servidores.

Ponderou que seu recurso é tempestivo.

Asseverou em sede de preliminar a impossibilidade do manejo de ação de improbidade contra detentor de mandato eletivo.

Suscitou a preliminar de cerceamento de defesa em decorrência do julgamento antecipado da lide.

Explicou que o juízo de origem declinou que a controvérsia versava acerca do atraso no pagamento de salários e que a quitação deste encargo se comprovaria por meio de recibo ou depósito bancário em nome de servidor e quanto a impontualidade nos repasses constitucionais pela União Federal e Estado deveria ser demonstrada documentalmente. Afirmou que o encerramento precoce da instrução processual lesionou gravemente a ampla defesa, prejudicando o próprio descobrimento da verdade real.

Narrou a existência de fato que entende intrigante, qual seja: em 30 de junho de 2014 apresentou contestação, a partir deste evento o processo ficou 4 meses e 19 dias, sem qualquer movimentação; e que em 19 de novembro de 2014 o Ministério Público peticionou requerendo, de modo sintético, o julgamento antecipado da lide, tendo tal petição sido juntada aos autos, o processo continuou paralisado. Ponderou que neste interim teve seu diploma cassado por decisão do TRE-PA, porém em fevereiro de 2015 o mandatário foi reintegrado no cargo, por decisão do TSE.

Rememorou que tão logo retornou a sua rotina administrativa, o processo ganhou fôlego, e de forma supersônica chegou-se ao desenlace da condenação, tendo a sentença sido prolatada em 27/02/2015. Noutras palavras: bastou o gestor ser reintegrado a chefia do Executivo para o processo voltar a ter interesse e ser incontinentemente sentenciado.

Indagou o motivo pelo qual o processo não foi julgado antecipadamente quando ele se encontrava afastado do cargo e qual seria a razão de aguardar a reintegração para abruptamente apeá-lo da mandato eletivo?.

Asseverou que articulou três fundamentos defensivos, quais seja: atraso nas transferências constitucionais ao município; queda de arrecadação devido as desonerações impulsionados pelo Governo Federal no ICMS afetando a composição do FPM; Bloqueio judicial nas contas públicas decretado pelo TRT 8ª Região.

Enfatizou que os fatos são essencialmente de fato e necessitariam de regular instrução processual para permitir jurisdicionado pudesse comprovar, sob o crivo do contraditório, as excludentes articuladas na contestação.

Declinou que o Ministério Público em sua inicial postulou diversos meios de prova, entendendo haver a necessidade da formalização do contraditório, bem como, no aprofundamento das investigações, sob o crivo da jurisdição e da ampla defesa.



Concluiu que o encerramento precoce da instrução processual gerou grave dano as partes e ao descobrimento da verdade real, assim requereu a anulação do processo para assegurar a produção de provas, sob pena de caracterizar grave violação ao artigo 5º, LIV e LV e negativa de vigência aos artigos 332, 333, inciso II e artigo 336 do CPC.

Levantou ainda a preliminar de nulidade das provas utilizadas, pois foram produzidas unilateralmente sem crivo do contraditório.

Enfatizou que o açado encerramento da instrução processual selou nulidade absoluta, pois o juízo de origem lançou mão de depoimentos que foram colhidos na fase extrajudicial perante o Ministério Público.

Declinou a preliminar de inconstitucionalidade do procedimento, juntada de provas depois da contestação, sem sua oitiva.

No mérito ponderou que a decisão recorrida não apontou na conduta nenhum dano ao erário e/ou enriquecimento ilícito, limitando-se apontar ofensa aos princípios da administração pública prevista no art. 11 da Lei de Improbidade e no caput do artigo 37 da Constituição Federal.

Aduziu que para procedência da ação de improbidade administrativa não basta mera omissão ou desatenção do mandatário, sendo imprescindível componente adicional, qual seja, o dolo, a vontade livre e consciente de causar a infração, a intencionalidade de causar o dano ao erário ou enriquecimento ilícito.

Citou julgados que entende coadunar com seu entendimento.

Asseverou que inexistente lei violada, pois a sentença esmerou-se nos qualificativos negativos disparados em desfavor do mandatário, contudo não cuidou de indicar o óbvio: qual o artigo de lei violado pelo mandatário?.

Repisou que articulou três fundamentos aptos a amparar a improcedência da ação da improbidade administrativa.

Aludiu que para comprovar o fundamento originário – atraso nas transferências constitucionais devidas ao município – juntou aos autos com a contestação, farto material veiculado na imprensa e redes sociais atestando atraso nos repasses das quotas dos Municípios pelo Governos Federal e Estadual, tanto isso é verídico que o Congresso Nacional encaminhou Recomendação à Presidente da República, cobrando explicações e determinando o repasse imediato das cotas-parte dos Municípios.

Exemplificou que à fl. 792 dos autos consta espelho do sítio do Conselho de Secretarias Municipais de Saúde – Reportagem: Atraso de repasse do Ministério da Saúde de R\$ 2,6 bilhões à Estados e Municípios compromete atendimento.

Afirmou que em resumo comprovou-se na contestação que o fato era de domínio público e notório. O mesmo se aplica ao argumento defensivo subsequente – queda da arrecadação do FPM devido as desonerações no ICMS pelo Governo Federal afetando a composição do Fundo dos Municípios..

Declinou que no exercício de 2013 os Municípios brasileiros receberam repasse do FPM valor menor que no exercício de 2012, tanto que o Governo Federal, em janeiro de 2014, concedeu abono para todos os Municípios do País visando igualar o montante anual. Tal fato é público, notório e indubitável e foi explorado nas publicações juntadas com a contestação.

Asseverou que o bloqueio no FPM por decisão do TRT 8ª Região ante o não



pagamento pelo ex-prefeito dos precatórios vencidos em 31/12/2012, se encontra firmemente comprovado pelo extrato bancário juntado na defesa e ata de reunião de conciliação no TRT 8ª Região.

Ponderou que a alegada ausência de comprovação de quitação dos salários é inverídica, declinou diversas folhas dos autos onde estariam os comprovantes de pagamento.

Pugnou pelo provimento da apelação ante a manifesta ausência de prova dos ilícitos que lhe são imputados, reconhecendo a violação do artigo 125, I, artigo 131, 458 e incisos do CPC, artigo 5, XXXIX, LIV e artigo 93, IX, todos da Constituição Federal.

Asseverou que a sentença lhe impôs as seguintes sanções: perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de quatro (04) anos, multa civil no importe correspondente a setenta (70) vezes o valor da remuneração por si percebida, proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo intervalo de três (03) anos.

Transcreveu o artigo 12 da Lei n. 8.429/92 e salientou que as sanções previstas nos incisos I, II, III do referido artigo não retratam efeito agrupado automático, sendo que podem ser aplicadas isoladamente ou cumulativamente e em caso de punição aglutinada, é dever constitucional do julgador fundamentar sua opção.

Explicou ser imperioso fundamentar a necessidade dessa abrangente reprimenda apontando, em seguida, de modo incontestado a presença de dois binômios: extensão do dano causado e proveito patrimonial obtido pelo agente (parágrafo único do artigo 12 da Lei n. 8.429/1992). Assim requereu a anulação da sentença para que fundamente a aplicação da punição aglutinada, sob pena de caracterizar violação ao artigo 12 da Lei de Regência.

Defendeu a ausência de fundamentação na imposição de penalidade acima do mínimo legal e que não se aplicaria a pena de perda da função pública aos detentores de mandato eletivo. Finalizou pugnando pelo conhecimento e provimento do recurso, para anular a sentença acolhendo-se os múltiplos argumentos articulados e caso superados, no mérito, a reforma do decisum recorrido para julgar improcedente a ação de improbidade administrativa.

Em decisão de fls. 2121/2126 o juízo de origem recebeu a apelação interposta apenas no efeito devolutivo, nos termos do art. 14 da Lei n. 7.347/1985, salvo no tocante as sanções de perda de função pública e de suspensão de direitos políticos, já que essas reprimendas, segundo o disposto no art. 20 da Lei n. 8.429/92, não comportam execução provisória. Foram apresentadas contrarrazões às fls. 2139/2172 pelo Ministério Público do Estado do Pará que efetuou uma síntese dos fatos sob sua ótica, enfatizando a ocorrência de atraso no pagamento na remuneração dos servidores municipais.

Defendeu que a demanda prescindia de dilação probatória, uma vez que a matéria controvertida se cingiu ao pagamento em atraso dos valores correspondentes aos salários dos servidores públicos do Município de Santo Antônio do Tauá.



Aduziu que as provas, documentos e demais informações que davam conta do não pagamento estavam carreadas aos autos, não se justificando a designação de outros e novos atos processuais, os quais serviriam, única e exclusivamente, para comprometer a efetividade da tutela jurisdicional pretendida.

Afirmou que não merece reparos a sentença de mérito.

Defendeu o cabimento das ações de improbidade administrativa contra agentes políticos.

Transcreveu extenso trecho da sentença recorrida, concluindo que não carece de arremates à constatação do juízo de origem quanto à conduta ímproba praticada pelo recorrente.

Finalizou pugnando pelo conhecimento e desprovimento do recurso, para que a sentença de mérito seja mantida em todos os seus termos.

À fl. 2192 foram os autos distribuídos a minha relatoria.

Instado o Ministério Público do Estado do Pará na qualidade de *custus legis* apresentou manifestação as fls. 2197/2205 pelo conhecimento e desprovimento do recurso.

É o relatório.

Determinei a inclusão do feito em pauta de julgamento.

**APELAÇÃO CÍVEL – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA -- PREFEITO MUNICIPAL - ATRASO DE REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES – ART. 11, II DA LEI DE IMPROBIDADE - NÃO DEMONSTRADO DOLO – CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO - PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE DO MANEJO DE AÇÃO DE IMPROBIDADE CONTRA DETENTOR DE MANDATO ELETIVO REJEITADA - DA PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA EM DECORRÊNCIA DO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE REJEITADA. PRELIMINAR DE NULIDADE DAS PROVAS UTILIZADAS, POIS FORAM PRODUZIDAS UNILATERALMENTE SEM CRIVO DO CONTRADITÓRIO REJEITADA - RECURSO PROVIDO.**

1 - É necessária a demonstração do dolo por parte do agente para que este seja considerado improbo com fundamento no art. 11 da Lei de Improbidade.

2 - Assim considerando o conjunto fático probatório, não vislumbro caracterizado o elemento subjetivo necessário para considerar o apelante improbo, pois não restou provado o dolo, ou seja, a intenção do gestor municipal em atrasar a remuneração dos servidores municipais, devido à ocorrência de fatos que não estavam sob o controle do gestor/apelante.

3 - À unanimidade de votos recurso de apelação conhecido e provido.

#### VOTO

**O EXMO. SR. DESEMBARGADOR LEONARDO DE NORONHA TAVARES (RELATOR):**

Conheço do recurso de apelação, por estar preenchidas às condições para a sua admissibilidade.

Antes de adentrar nas razões meritórias analisarei as preliminares ofertadas pelo apelante.



**· DA IMPOSSIBILIDADE DO MANEJO DE AÇÃO DE IMPROBIDADE CONTRA DETENTOR DE MANDATO ELETIVO**

Com efeito, a orientação do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido da aplicabilidade das normas da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, haja vista que ela não se mostra incompatível com o Decreto-Lei 201/67. Nesse sentido, os seguintes precedentes:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. DETENTOR DE MANDATO ELETIVO. REELEIÇÃO. ENCERRAMENTO DO SEGUNDO MANDATO. SUBMISSÃO DOS AGENTES POLÍTICOS ÀS DISPOSIÇÕES DA LEI 8.429/92. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. Em se tratando de réu detentor de mandato eletivo, nos casos de reeleição, o prazo prescricional para o ajuizamento de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa somente tem início após o término do segundo mandato. Nesse sentido: STJ, AgRg no AREsp 161.420/TO, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 14/04/2014; REsp 1.290.824/MG, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 29/11/2013; AgRg no REsp 1.259.432/PB, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe de 04/02/2013; REsp 1.153.079/BA, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA TURMA, DJe de 29/04/2010.

II. É firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que as disposições contidas na Lei 8.429/92 são aplicáveis aos agentes políticos. Nesse sentido: STJ, AIA 30/AM, Rel. Ministro TEORÍ ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, DJe de 28/09/2011; REsp 1.421.942/SE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 17/12/2015; REsp 1.414.757/RN, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/10/2015; AgRg no REsp 1.513.451/CE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 26/06/2015; AgRg no AREsp 116.979/SP, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 19/04/2013.

III. Agravo Regimental improvido.

(AgRg no REsp 1318631/PR, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/02/2016, DJe 09/03/2016)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL CONHECIDO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ASSUNÇÃO ILEGAL DE DÍVIDAS PELO MUNICÍPIO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. INEXISTÊNCIA. ART. 10 DA LEI 8.429/1992. ELEMENTO SUBJETIVO. CULPA DEMONSTRADA. NEGLIGÊNCIA DO EX-PREFEITO. OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. PREMISSA FÁTICA DA INSTÂNCIA ORDINÁRIA. SÚMULA 7/STJ. APLICAÇÃO DA LEI 8.429/1992 AOS AGENTES POLÍTICOS. COMPATIBILIDADE COM O DECRETO-LEI 201/1967.

[...]

4. Não há qualquer antinomia entre o Decreto-Lei 201/1967 e a Lei 8.429/1992, pois a primeira impõe ao prefeito e vereadores um julgamento político, enquanto a segunda submete-os ao julgamento pela via judicial, pela prática do mesmo fato. Precedentes.

5. Agravo em recurso especial conhecido para negar provimento ao recurso especial.

[...]



8. Recurso especial parcialmente conhecido e provido. (REsp 1.256.232/MG, Segunda Turma Rel. Ministra Eliana Calmon, DJe 26/09/2013)

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES SEM CONCURSO PÚBLICO). AGENTE POLÍTICO. EX-PREFEITO. SUBMISSÃO À LEI 8.429/92. ENTENDIMENTO FIRMADO PELA CORTE ESPECIAL DO STJ (RCL 2.790/SC, REL. MIN. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJE 4.3.2010). AUSÊNCIA DE PRERROGATIVA DE FORO DEVIDO A CESSAÇÃO DO MANDATO. COMPETÊNCIA DO JUIZ SINGULAR. RECURSO ESPECIAL AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

[...]

2. A Corte Especial do STJ, no julgamento da RCL 2.790/SC. (Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe 4/3/2010), pacificou o entendimento de que os agentes políticos se submetem à Lei de Improbidade Administrativa (8.429/92). Ressalva do entendimento do Relator.

[...]

4. Recurso Especial ao qual se nega seguimento.

(Resp 1.232.763/SP, Primeira Turma, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho DJe 26/09/2013)

Desta forma não merece prosperar os argumentos de inaplicabilidade da lei de improbidade aos detentores de mandato eletivo.

Assim rejeito a preliminar.

· DA PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA EM DECORRÊNCIA DO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE.

Em que pese os argumentos declinados pelo apelante entendo que o arcabouço probatório colacionado tanto pelo recorrente quanto pelo recorrido são plenamente suficientes para julgamento do feito. Sendo que o autor da ação requereu expressamente à fl. 1849 o julgamento antecipado da lide. Quanto à valoração deste conjunto é matéria estritamente meritória a ser analisada oportunamente.

Logo rejeito a preliminar.

· DA PRELIMINAR DE NULIDADE DAS PROVAS UTILIZADAS, POIS FORAM PRODUZIDAS UNILATERALMENTE SEM CRIVO DO CONTRADITÓRIO.

Acerca do tema colaciono elucidativo julgado do STJ:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. INQUÉRITO CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 332 DO CPC. INEXISTÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS. PRECEDENTES. SÚMULA 83/STJ. AGRAVO CONHECIDO PARA NEGAR SEGUIMENTO AO RECURSO ESPECIAL.

1. O reconhecimento da repercussão geral pela Suprema Corte não enseja o sobrestamento do julgamento dos recursos especiais que tramitam no Superior Tribunal de Justiça.

2. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI n. 2.797/DF, declarou a inconstitucionalidade das normas vertidas pelos §§ 1º e 2º do art. 84 do Código de Processo Penal, que garantiam a prerrogativa de foro em ações civis de improbidade administrativa. Precedentes.

3. Esta Corte segue a jurisprudência do STF na mesma questão, qual seja, prefeito não tem foro privilegiado nas ações de improbidade administrativa,



devendo ser julgado pelo juiz de primeiro grau. Precedentes.

4. Quanto à violação do art. 332 do Código de Processo Civil, a jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido de que "o inquérito civil, como peça informativa, tem por fim embasar a propositura da ação, que independe da prévia instauração do procedimento administrativo. Eventual irregularidade praticada na fase pré processual não é capaz de inquinar de nulidade a ação civil pública, assim como ocorre na esfera penal, se observadas as garantias do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório" (REsp 1.119.568/PR, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 23/9/2010). Precedentes.

5. A Corte Especial deste Tribunal, no julgamento da Rel 2.790/SC, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, pacificou o entendimento no sentido de que cabe a submissão dos Agentes Políticos à Lei de Improbidade Administrativa. Precedentes. Agravo regimental improvido. (AgRg no AREsp 322.262/SP, Segunda Turma Rel. Ministro Humberto Martins, DJe 28/06/2013)

Depreende-se que o inquérito civil instaurado é peça informativa, visando tão somente embasar a propositura da ação de improbidade. Por conseguinte, não vislumbro nulidade suscitada.

Assim sendo, rejeito a preliminar arguida.

#### MÉRITO

O apelante fora considerado improbo pela incursão no previsto no art. 11, II da Lei n.º 8.429/1992, pela impontualidade no pagamento dos servidores municipais.

As lições do Doutor pela Universidade de Lisboa, Emerson Garcia acerca da lei improbidade:

A lei n. 8.429/1992 agrupou a tipologia dos atos de improbidade em três dispositivos distintos. O art. 9º versa sobre os atos que importam em enriquecimento ilícito, o art. 10 sobre aqueles que causam prejuízo ao erário (rectius: patrimônio público) e o art. 11 sobre os atos que atentam contra os princípios administrativos. Somente o art. 10 se refere ao elemento subjetivo do agente, sendo expresso ao falar em qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, enquanto que os dois outros preceitos nada dispõem a respeito.

Partindo-se da premissa de que a responsabilidade objetiva pressupõe normatização expressa neste sentido, constata-se que: a) a prática dos atos de improbidade previstos nos arts. 9º e 11 exige o dolo do agente; b) a tipologia inserida no art. 10 admite que o ato seja praticado com dolo ou com culpa; c) o mero vínculo objetivo entre a conduta do agente e o resultado ilícito não é passível de configurar a improbidade.

Diz-se que os ilícitos previstos nos arts. 9º e 11 não admitem a culpa em razão de dois fatores. De acordo com o primeiro, a reprovabilidade da conduta somente pode ser imputada àquele que a praticou voluntariamente, almejando o resultado lesivo, enquanto que a punição do descuido ou da falta de atenção pressupõe expressa previsão legal, o que se encontra ausente na hipótese. No que concerne ao segundo, tem-se um fator lógico-sistemático de exclusão, pois tendo sido a culpa prevista unicamente no art. 10, afigura-se evidente que a mens legis é restringi-la a



tais hipóteses, excluindo-a das demais. (GARCIA, Emerson – Improbidade Administrativa, 8ª edição – São Paulo, Saraiva, 2014, pág. 433/436)

Nunca é ocioso lembrar e relembrar, como premissa nuclear, que "o objetivo da Lei de Improbidade é punir o administrador público desonesto, não o inábil. Ou, em outras palavras, para que se enquadre o agente público na Lei de Improbidade é necessário que haja o dolo, a culpa e o prejuízo ao ente público, caracterizado pela ação ou omissão do administrador público. Meros equívocos formais ou inabilidade do agente público são insuficientes para justificar a possibilidade jurídica da ação de improbidade" (Mauro Roberto Gomes de Mattos, in O Limite da Improbidade Administrativa. 2ª ed., Rio de Janeiro: América Latina, 2005, p. 08).

O saudoso mestre HELY LOPES MEIRELLES ensina:

"Embora haja quem defenda a responsabilidade civil objetiva dos agentes públicos em matéria de ação de improbidade administrativa, parece-nos que o mais acertado é reconhecer a responsabilidade apenas na modalidade subjetiva. Nem sempre um ato ilegal será um ato ímprobo. Um agente público incompetente, atabalhado ou negligente não é necessariamente um corrupto ou desonesto. O ato ilegal, para ser caracterizado como ato de improbidade, há de ser doloso ou, pelo menos, de culpa gravíssima." (in "Mandado de Segurança", 26 ed., pág. 210/211).

A professora MARIA SILVIA ZANELLA DI PIETRO esclarece acerca dos elementos necessários para caracterização e responsabilização por ato de improbidade administrativa: "O ato de improbidade administrativa, para acarretar a aplicação das medidas sancionatórias previstas no artigo 37, § 4º, da Constituição, exige a presença de determinados elementos:

- a) - sujeito passivo: uma das entidades mencionadas no artigo 1º da Lei 8.429;
- b) - sujeito ativo: o agente público ou terceiro que induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (arts. 1º e 3º);
- c) - ocorrência do ato danoso descrito na lei, causador de enriquecimento ilícito para o sujeito ativo, prejuízo para o erário ou atentado contra os princípios da Administração Pública; o enquadramento do ato pode dar-se isoladamente, em uma das três hipóteses, ou, cumulativamente, em duas ou nas três;
- d) - elemento subjetivo: dolo ou culpa" (Direito Administrativo, 19ª Edição, Atlas, 2006, p.776).

O Superior Tribunal de Justiça assim entende:

**PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUPOSTA PRÁTICA DE ATO VIOLADOR DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ARTIGO 11 DA LEI 8.429/92). ELEMENTO SUBJETIVO (CONDUTA DOLOSA) NÃO AFIRMADO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REQUISITO INDISPENSÁVEL. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO CONFIGURADO. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.**

1. A questão central da presente demanda está relacionada à necessidade da presença de elemento subjetivo para a configuração de ato de improbidade administrativa previsto na Lei 8.429/92.



2. O Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento no sentido de que para a configuração do ato de improbidade administrativa é necessária a presença do elemento subjetivo (dolo ou culpa), não sendo admitido confundir com simples ilegalidade, tampouco a atribuição de responsabilidade objetiva em sede de improbidade administrativa.
3. Ademais, também restou consolidada a orientação de que somente a modalidade dolosa é comum a todos os tipos de improbidade administrativa, especificamente os atos que importem enriquecimento ilícito (art. 9º), causem prejuízo ao erário (art. 10) e atentem contra os princípios da administração pública (art. 11), e que a modalidade culposa somente incide por ato que cause lesão ao erário (art. 10 da LIA).
4. Por outro lado, a configuração da conduta ímproba violadora dos princípios da administração pública (art. 11 da LIA), não exige a demonstração de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, não prescindindo, em contrapartida, da demonstração de dolo, ainda que genérico. Nesse sentido, os seguintes precedentes: AgRg no AREsp 432.418/MG, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 24.3.2014; Resp 1.286.466, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 3.9.2013.
5. No caso dos autos, a Corte a quo, reconheceu a configuração de ato de improbidade administrativa a partir das seguintes premissas: a) "muito embora comprovada a prática de ato ímprobo, devo ressaltar que não restou demonstrado, no curso da ação, que tenha agido o Réu com má-fé, se enriquecido ilicitamente ou favorecido a si ou terceiros com a destinação das quantias para outras demandas municipais"; b) "não subsiste a tese do Ministério Público de que a conduta praticada pelo Réu estaria melhor enquadrada nas hipóteses do artigo 10 da lei de improbidade administrativa. Isso porque, como já mencionado, não há qualquer prova de lesão patrimonial ao erário público"; c) "as condutas descritas no artigo 11 da lei 8.429/92 não exigem para sua configuração apenas a existência do elemento subjetivo dolo. A modalidade culposa também merece repreensão, pode ser enquadrada nessa hipótese, sendo este o caso dos autos".
6. Assim, embora tenha afirmado a ilegalidade na conduta da parte recorrente, não reconheceu a presença de conduta dolosa indispensável à configuração de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92, mas tão somente a modalidade culposa, o que afasta o ato ímprobo.
7. Agravo regimental não provido.  
(AgRg no REsp 1459417/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/04/2015, DJe 06/05/2015)

**ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REJEIÇÃO DA INICIAL. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE ATOS DE IMPROBIDADE. NÃO CONFIGURAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO.**

1. A caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública (art. 11 da Lei 8.249/1992) exige a demonstração do dolo lato sensu ou genérico. Ausente o elemento subjetivo, inviável a condenação na hipótese.
2. Agravo regimental não provido.



(AgRg no AREsp 287.679/MG, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/08/2013, DJe 28/08/2013).

Assim, é necessária a demonstração do dolo por parte do agente para que este seja considerado improbo com fundamento no art. 11 da Lei de Improbidade.

No caso dos autos vejamos o enquadramento legal pelo qual foi considerado o improbo o apelante, in verbis:

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:

(...)

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

Analisando os documentos acostados pelo Ministério Público, Procedimento Administrativo Preliminar nº 001/2014-MP/PJSAT (fls. 23/79), documentos de fls. 98/125, 127/634, verifico que de fato ocorreu um atraso no pagamento dos servidores municipais, contudo entendo que não restou demonstrado o dolo do apelante em fazê-lo, ou seja, ausente o elemento subjetivo, qual seja, a má-fé.

Até mesmo porque consta às fls. 788/792 diversas consultas em sítios na rede mundial de computadores que dão conta do atraso no repasse de verbas pelo Governo Federal aos Municípios brasileiros. E, além disso, consta à fl. 793, termo de audiência realizada na Presidência do TRT8 onde foram realizados diversos acordos judiciais referentes ao pagamento de precatório em atraso e por conseguinte desbloqueado valores que haviam sido bloqueados por ordem da justiça laboral, bem como à fl. 794 tabela que informa que o valor total de precatórios atrasados naquela data era de R\$-1.949.591,98 (um milhão, novecentos e quarenta e nove mil, quinhentos e noventa e um reais e noventa e oito centavos). Foram juntados também às fls. 1452/1848, diversos comprovantes folha de pagamento e de transferência bancárias demonstrando o adimplemento dos servidores municipais.

Assim considerando o conjunto fático probatório, não vislumbro caracterizado o elemento subjetivo necessário para considerar o apelante improbo, pois não restou provado o dolo, ou seja, a intenção do gestor municipal em atrasar a remuneração dos servidores municipais, devido à ocorrência de fatos que não estavam sob o controle do gestor/apelante.

Ante o exposto, conheço do recurso e dou-lhe provimento para reformar a sentença e julgar improcedente a ação originária.

Este é o meu voto.

Belém, 9 de maio de 2016.

**LEONARDO DE NORONHA TAVARES**  
**RELATOR**



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Pará**  
**BELÉM**  
**SECRETARIA 1ª CÂMARA CÍVEL ISOLADA**  
**ACÓRDÃO - DOC: 20160191830655 Nº 159532**



00003842020148140094



20160191830655

---

Fórum de: **BELÉM**

Email:

Endereço: **AV. ALMIRANTE BARROSO , 3089**

CEP: **66.613-710**

Bairro:

Fone: **(91)3205-3303**