



Acórdão n.º
Processo n.º 2014.3.031629-5
Órgão julgador: 2ª Câmara Cível Isolada
Recurso: Apelação Cível
Comarca: Rio Maria/Pará
Apelante: Geraldo Fernandes de Oliveira
Advogado: Kallil Jorge Nascimento Ferreira – OAB/PA n.º 10.103-A
Paulo Dantas de Oliveira Júnior – OAB/PA n.º 19.715
Apelado: Município de Bannach – Prefeitura Municipal
Advogado: Ronilton Arnaldo dos Reis – OAB/PA n.º 10.976
Procuradora de justiça: Mariza Machado da Silva Lima
Relator(a): Des. Roberto Gonçalves de Moura

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APLICAÇÃO DA NORMA PROCESSUAL NO CASO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA C/C PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA. PRELIMINARES. AUSÊNCIA DE REQUERIMENTO DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. NARRAÇÃO DOS FATOS NÃO DECORRE LOGICAMENTE A CONCLUSÃO. INEXISTÊNCIA DE PROVA EMPRESTADA. AUSÊNCIA INTERESSE DE AGIR, EM VIRTUDE DA INAPLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO, DEVIDO SER INDISPENSÁVEL A PRECEDÊNCIA DE MEDIDA CAUTELAR DE SEQUESTRO. INEXIGIBILIDADE DE CONDUTA ADVERSA. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. INÉPCIA DA INICIAL. REJEITADAS. MÉRITO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESCUMPRIMENTO DE CONVÊNIO. FUNASA. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. ATO ÍMPROBO POR DANO AO ERÁRIO CONFIGURADO. ART. 11 DA LEI N.º 8.429/92. ELEMENTO SUBJETIVO. ATO ÍMPROBO POR ATENTADO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DEVER DE AGIR DE OFÍCIO. PENALIDADES DA LEI N. 8.429/92. CABIMENTO. APELAÇÃO CONHECIDA E IMPROVIDA.

1. Ante o disposto no art. 14, do CPC/2015, tem-se que a norma processual não retroagirá, de maneira que devem ser respeitados os atos processuais e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da lei revogada. Desse modo, não de ser aplicados os comandos insertos no CPC/1973, vigente por ocasião da publicação e da intimação da decisão apelada.
2. O ato de prestar contas é dever de todo agente político que administre recursos públicos, é o meio pelo qual se comprova que o uso de recursos deve dar-se da forma prevista em lei, atendendo aos princípios do direito administrativo, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
3. A ausência de prestação de contas de verba pública recebida caracteriza ato omissivo do agente público, atentando contra os princípios da administração descritos na Carta Magna e na Lei nº 8.429/92 e inviabilizando a celebração de novos convênios junto a outros entes federativos, prejudicando o acesso ao crédito de toda comunidade.
4. Nesse sentido, de acordo com o art. 10, caput, da Lei de Improbidade, constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei.
5. Com relação ao ato de improbidade de violação dos princípios da Administração Pública, a Segunda Turma do STJ (REsp 765.212/AC), assentou que o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico e nem a comprovação de enriquecimento ilícito do administrador público ou a caracterização de prejuízo ao Erário.
4. Resta assentado hodiernamente que os atos de improbidade administrativa por dano ao erário e violação contra os princípios da Administração Pública, para se ajustarem às condutas dos arts. 10 e 11 da Lei n. 8.429/92, dispensam a configuração do dolo, contentando-se a norma com a simples culpa. O descumprimento do convênio com a não aplicação das verbas ao fim destinado, foi, no mínimo, um ato negligente, devendo, em razão disso, ser mantida a condenação e a aplicação das penalidades previstas no art. 12 do mesmo diploma.



5. Apelação conhecida e improvida.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 2ª Câmara Cível Isolada, por unanimidade de votos, EM CONHECER DO RECURSO e NEGAR-LHE PROVIMENTO, tudo nos termos do voto do Desembargador Relator.

Plenário 2ª Câmara Cível Isolada do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos doze dias do mês de setembro do ano de 2016.

Câmara Julgadora: Desembargadores Ezilda Pastana Mutran (Presidente), Roberto Gonçalves de Moura (Relator) e Rosileide Maria da Costa Cunha.

Belém, 12 de setembro de 2016.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES MOURA,
Relator

RELATÓRIO

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

Trata-se de recurso de Apelação interposto por GERALDO FERNANDES DE OLIVEIRA, contra a sentença proferida pelo Juiz da Vara Única da Comarca de Rio Maria, que, nos autos da Ação de Improbidade Administrativa c/c Pedido de Tutela Antecipada (Processo n.º 0000387-20.2010.8.14.0047), proposta pelo MUNICÍPIO DE BANNACH – PREFEITURA MUNICIPAL, julgou os pedidos procedentes, condenando o apelante ao ressarcimento integral do dano, devidamente corrigido; a perda da função pública, caso estivesse em exercício; a suspensão dos direitos políticos por 06 (seis) anos; ao pagamento de multa igual ao valor do dano; a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que via pessoa jurídica de que seja sócio, pelo prazo de 05 (cinco) anos; a manutenção da indisponibilidade de bens até o valor das condenações referidas, devidamente atualizadas; a custas processuais e a honorários advocatícios de 10% (dez por cento), fls. 514-521.

Determinou, ainda, a comunicação do julgado à Justiça Eleitoral, a extração de cópias dos autos e, após a autenticação devida, o encaminhamento ao Ministério Público para a adoção das medidas que entender pertinentes, além de que fosse dado ciência da sentença a todos os entes federativos.

Na inicial, o Autor relata que o Requerido foi Prefeito do município, exercendo seu mandato no período de 1º de janeiro de 2001 a 31 de dezembro de 2008. Nesse tempo, recebeu recursos do Convênio n° 1393/2003 (SIAFI 48967), firmado com a Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, no valor de R\$ 155.200,00 (cento e cinquenta e cinco mil e duzentos reais), para construção de sistema de abastecimento de água no



município, sendo que não prestou contas acerca deste valor, mesmo tendo recebido quase totalidade dos recursos previstos.

Diz que, em razão dessa conduta, o município ficou impedido de receber transferências voluntárias da União, a exemplo daquelas repassadas através de convênios e emendas parlamentares.

Em razão do exposto, alega que o ex- prefeito cometeu ato de improbidade administrativa, requerendo, assim, a indisponibilidade de bens, o ressarcimento integral do dano e demais sanções pertinentes.

O Requerido apresentou contestação, ocasião em que suscitou preliminares, as quais foram enfrentadas às fls. 491-494, ocasião em que foi saneado o feito, fixado os pontos controvertidos e designada audiência de instrução e julgamento.

Na sentença de mérito, o juiz fundamenta suas razões na Lei nº 8.429/92, argumentando que o Requerido não comprovou suas alegações e tampouco a aplicação dos recursos recebidos.

Em consequência, o pedido foi julgado procedente, condenando-se o Requerido ao ressarcimento integral do dano causado; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos por seis anos; pagamento de multa igual ao valor do dano e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios e incentivos, fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por meio de pessoa jurídica, pelo prazo de cinco anos.

O Requerido apresentou recurso de Apelação às fls. 527-571, alegando preliminarmente:

- a) Conceito de Improbidade - Elementos de Culpabilidade não demonstrado.
- b) Ausência de requerimento de produção de provas.
- c) Inexistência de Correlação Petição Inicial entre a Causa de Pedir e os Pedidos - Impossibilidade Jurídica do Pedido - Matéria de Ordem Pública- Julgamento Extra-Petita.
- d) Ausência de Interesse de Agir.
- e) Narração dos fatos não decorre logicamente da conclusão- omissão da peça inicial das fases da licitação – Validade dos Termos de Parceria – Petição Inicial Inepta – Ata de Abertura e Julgamento.
- f) Inexistência de Pedido de Prova Emprestada- Prova Illegal/ Ilícita - Devido Processo Legal.
- g) Inexistência de Correlação entre a Petição Inicial, a Causa de Pedir e o Pedido – Impossibilidade Jurídica do Pedido – Matéria de Ordem Pública.
- h) Falta de Interesse de Agir – Extinção do Processo sem Resolução do Mérito por Falta de Interesse Processual do Autor – Caracterização de Infração Político-Administrativa – Decreto-lei n.º 201-67 – Ato de Improbidade Administrativa – Lei n.º 8.429-92 – Coexistência – Impossibilidade.
- i) Ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo – Indispensabilidade de Precedência de Medida Cautelar de Sequestro – Impossibilidade Jurídica do Pedido – Condições da Ação.
- j) Inexigibilidade de Conduta Diversa (arts. 2667, I c/c 295, VI do CPC-73).
- l) Ausência de Requerimento de Produção de Provas.
- m) Falta de Interesse de Agir – Extinção do Processo sem Resolução do Mérito por Falta de Interesse Processual do Autor – Caracterização de



Infração Político-Administrativa – Decreto-lei n.º 201-67 – Ato de Improbidade Administrativa – Lei n.º 8.429-92 – Coexistência – Impossibilidade.

n) Ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo – Indispensabilidade de Precedência de Medida Cautelar de Sequestro – Impossibilidade Jurídica do Pedido – Condições da Ação.

o) Narração dos fatos não decorre logicamente da conclusão- omissão da peça inicial das provas- validade convênio- petição inicial inepta.

i) Inexigibilidade de Conduta Diversa.

No mérito, alega que o Autor não foi claro em descrever a conduta praticada, que não houve comprovação das alegações e do dolo do Requerido. Requer a reforma da decisão para o provimento do recurso.

Em contrarrazões à apelação de fls. 578/583, o Apelado afirma que a sentença proferida está perfeitamente fundamentada e de acordo com as provas contidas nos autos, devendo ser mantida.

O parquet exarou parecer de fls. 585-587 e 598/605 pugnando pela manutenção da sentença de primeiro grau.

É o relatório.

V O T O

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

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso.

Inicialmente, faz-se necessário ressaltar que, de acordo com o que dispõe o art. 14, do CPC/2015, a norma processual não retroagirá, de maneira que devem ser respeitados os atos processuais e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.

Eis o teor do referido dispositivo:

Art. 14. A norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.

Desse modo, no caso em questão, não de ser aplicados os comandos insertos no CPC/1973, porquanto em vigor por ocasião da publicação e da intimação da decisão ora recorrida.

Dito isso, verifico que o Apelante apresenta quinze preliminares, as quais passo a apreciar antes de ingressar no mérito.

1. Conceito de Improbidade - Elementos de Culpabilidade não demonstrado.

Nesta primeira preliminar verifico que o Apelante apenas historia quem são os sujeitos da ação de improbidade e alega a inexistência de provas comprobatórias da culpabilidade.

A preliminar em questão, porém, confunde-se com o mérito e como tal deve ser analisada.

2. Ausência de requerimento de produção de provas.

O apelante argui que a petição inicial fere o art. 282, do CPC-73, pois não há requerimento de produção de provas e que isso, segundo suas razões, repercute na inépcia da inicial, tese que não merece acolhida, pois há, sim, fl. 11 dos autos, requerimento de produção de provas formulado pelo apelado.

Diante disso, rejeito a preliminar.

3. Inexistência - Correlação Petição Inicial e Causa de Pedir e Pedidos -



Impossibilidade Jurídica do Pedido - Matéria de Ordem Pública - Julgamento Extra-Petita. Nesse item o Apelante alega que há um misto de Ação Popular, Ação Civil Pública e Ação Ordinária de Reparação de Danos, as quais seriam incompatíveis por possuírem procedimentos diversos.

A demanda intentada - Ação de Improbidade Administrativa c/c Pedido de Tutela Antecipada – pode subsistir com pedidos diversos desde que observada sua compatibilidade com a matéria discutida. Ademais, desde 1973, com o advento do Código de Processo Civil, toda ação que tiver cumulação de pedidos incompatíveis pelo rito processual, será adotado o rito ordinário para o procedimento, conforme art. 292 desse diploma.

Art. 292. É permitida a cumulação, num único processo, contra o mesmo réu, de vários pedidos, ainda que entre eles não haja conexão.

§ 1º São requisitos de admissibilidade da cumulação:

I - que os pedidos sejam compatíveis entre si;

II - que seja competente para conhecer deles o mesmo juízo;

III - que seja adequado para todos os pedidos o tipo de procedimento.

A própria lei da Ação de Improbidade (Lei nº 8.429-92) afirma em seu art. 17 que a ação principal terá o rito ordinário: A ação principal, que terá rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

Por fim, a cumulação de pedidos na presente ação refere-se a prestação de contas acerca do convênio suscitado, que é o próprio objeto da ação, sendo necessariamente matéria de defesa do Requerido. E, quanto a reparação de danos, esta possui previsão expressa na Lei de Improbidade no art. 12, que prevê o ressarcimento integral do dano ao erário.

Dessa forma, rejeito a preliminar.

4. Ausência de Interesse de Agir.

Sobre esse tema, sustenta o apelante que o apelado não teria interesse de agir, vez que baseia-se em apenas mera irregularidade, ausência de prestação de contas, ferindo o art. 3º, do CPC-73.

Existe interesse de agir quando a parte necessita ir a juízo para alcançar a tutela pretendida, e quando a tutela jurisdicional pode trazer alguma utilidade do ponto de vista prático. Nesse entendimento, o interesse de agir é uma modalidade de condição da ação na qual deve estar configurada a necessidade e utilidade da parte para com a demanda.

In casu, resta evidente o interesse de agir presente na ação, considerando a existência de uma lesão em tese ao Município.

Sobre esse ponto, cabe reproduzir o entendimento esposado pelo Juízo a quo na decisão de saneamento às fls. 491-494, verbis:

Em tese o interesse de agir do autor é incontestável, posto que o ente público pode buscar pela via judicial a responsabilização do gestor que não se desincumbiu de efetuar a prestação de contas, o que em tese impõe prejuízos ao erário.

Portanto, rejeito a preliminar.

5. Narração dos fatos não decorre logicamente da conclusão- Omissão da peça inicial das fases da licitação – Validade dos Termos de Parceria – Petição Inicial Inepta – Ata de Abertura e Julgamento.

Fala-se que a petição inicial é inepta, em virtude de ter sido omitido as fases do procedimento licitatório, não havendo descrição de como fora realizado.

Ora, na hipótese o que se perquire é a não prestação de contas do convênio



firmado pela Prefeitura, na administração do apelante, com a FUNASA, surgindo irrelevante discutir-se a respeito das fases de licitação.

Rejeito, em razão disso, essa preliminar.

6. Inexistência de Pedido de Prova Emprestada- Prova Ilegal/ Ilícita- Devido Processo Legal. O apelante diz que a inicial se baseia em prova emprestada, oriunda da CGU e que não poderia ser divulgada, sob pena de violação processual.

Todavia, não há falar em ilegalidade na produção dessas provas, tendo em vista que foram produzidas em momento oportuno, deferidas pelo juízo de primeiro grau e sem qualquer manifestação recursal do recorrente no momento oportuno, constituindo-se inovação impugná-la agora.

Rejeito essa preliminar.

7. Inexistência - Correlação Petição Inicial e Causa de Pedir e Pedidos - Impossibilidade Jurídica do Pedido - Matéria de Ordem Pública.

Lança o mesmo argumento, antes enfrentado no item 3 supra, porém enxertando-o com fundamentação doutrinária e jurisprudencial e, ao final, requer o não recebimento da inicial.

Dou por prejudicado, em consequência, o exame dessa preliminar.

8. Falta de Interesse de Agir – Extinção do Processo sem Resolução do Mérito por Falta de Interesse Processual do Autor – Caracterização de Infração Político-Administrativa – Decreto-lei n.º 201-67 – Ato de Improbidade Administrativa – Lei n.º 8.429-92 – Coexistência – Impossibilidade.

Invoca o ora recorrente, nesta preliminar, a inaplicabilidade da lei de improbidade aos agentes políticos, no caso, aos prefeitos, requerendo, em razão disso, a extinção do feito sem resolução do mérito, por falta de interesse processual (art. 267, IV do CPC-73).

De acordo com o repositório jurisprudencial colacionado a seguir desta Corte, a LIA aplica-se, sim, aos prefeitos, não havendo incompatibilidade com o Decreto n.º 201-67, verbis:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO MUNICIPAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA SOB A ALEGAÇÃO DE QUE A LEI Nº 8.429/92 NÃO SE APLICA A AOS AGENTES POLÍTICOS. REJEITADA. SERVIDORES PÚBLICOS RECEBENDO SALÁRIO INFERIOR AO MÍNIMO. INOBSERVÂNCIA DA ORDEM DE CLASSIFICAÇÃO DO CONCURSO. DOLO GENÉRICO. IMPROVIMENTO DA APELAÇÃO. 1. A Constituição Federal de 1988 não imunizou os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, das sanções por ato de improbidade administrativa, não se podendo admitir que norma infraconstitucional impusesse tal imunidade. Dessa forma, a Lei nº 8.429/92 se aplica aos Prefeitos Municipais, não havendo incompatibilidade com o Decreto-Lei nº 201/67. Preliminar rejeitada. 2. Descabida a alegação de ilegitimidade passiva do apelante e da ocorrência de prescrição, pois ficou comprovado que uma servidora recebeu salário inferior ao mínimo durante o seu mandato. 3. Em relação à contratação de servidores com inobservância da ordem de classificação no concurso público, ficou comprovado que o fato ocorreu com uma candidata, que se classificou em 95º lugar, a qual foi preterida, tendo sido nomeado candidato que se classificou em 150º lugar. 4. Para a configuração do ato de improbidade por ofensa aos princípios da administração pública, exige-se o dolo genérico, não sendo necessário o dano ao erário e o enriquecimento ilícito. 5. APELAÇÃO CONHECIDA E IMPROVIDA.

(TJ-PA - APL: 201030176809 PA, Relator: JOSE MARIA TEIXEIRA DO ROSARIO, Data de Julgamento: 03/02/2014, 4ª CAMARA CIVEL ISOLADA, Data de Publicação: 19/03/2014)

Por esse motivo, afasto a preliminar.

9. Ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e



regular dos processos. Indispensabilidade de precedência de medida cautelar de sequestro. Impossibilidade jurídica do pedido.

Em síntese, quanto a esse preliminar, sustenta o recorrente que na causa de pedir não consta a reparação do dano verificado, o que enseja a impossibilidade do pedido.

Do exame da exordial, resulta que a existência de pedido de reparação do dano indubitado, pelo que rejeito essa preliminar.

10. Inexigibilidade de conduta adversa.

O que se pode deduzir da preliminar em questão é que o ora apelante questiona o fato de compor o polo passivo da ação, o que na sua visão constitui-se uma irregularidade.

Ora, o gestor deve responder por seus atos de gestão, quer esteja ou não à frente da Administração.

Desse modo, rejeito essa preliminar.

11. Ausência de requerimento de provas.

Dou por prejudicado o exame dessa preliminar, considerando-se que já foi analisada no item 2 supra.

12. Falta de Interesse de Agir – Extinção do Processo sem Resolução do Mérito por Falta de Interesse Processual do Autor – Caracterização de Infração Político-Administrativa – Decreto-lei n.º 201-67 – Ato de Improbidade Administrativa – Lei n.º 8.429-92 – Coexistência – Impossibilidade.

Dou por prejudicado o exame dessa preliminar, tendo em vista que já foi analisada no item 8 supra.

13. Ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo – Indispensabilidade de Precedência de Medida Cautelar de Sequestro – Impossibilidade Jurídica do Pedido – Condições da Ação.

Argumenta o recorrente que a ação principal deve ser precedida do ajuizamento de medida cautelar de sequestro, por ser requisito indispensável previsto no art. 17 da lei de improbidade administrativa, requerendo a extinção do processo sem resolução do mérito. Na verdade, segundo a redação do art. 16, da referida lei, trata-se de uma possibilidade, havendo fundado indícios de responsabilidade, de haver pedido de sequestro de bens do agente ou de terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, e não em requisito prévio e indispensável para o ajuizamento da ação principal, como tenta fazer crer o recorrente.

Nessa linha, a preliminar não merece prosperar.

Rejeito-a.

14. Narração dos fatos não decorre logicamente da conclusão- Omissão da peça inicial das provas- validade convênio- petição inicial inepta.

O Apelante alega que o Autor não descreveu a suposta ação ímproba e que não juntou provas cabais acerca da alegação.

Mais uma vez limita-se a repetir os argumentos anteriores arguidos acerca da produção de provas, o quais já foram analisados.

Acerca da ausência de descrição da conduta ímproba, verifico que não há como prosperar, considerando estar muito claro na petição inicial a descrição de um fato omissivo em relação a prestação de contas de valores recebidos.



Rejeito essa preliminar.

15. Inexigibilidade de Conduta Diversa (arts. 267, I c/c 295, VI do CPC-73).

Novamente, usa do mesmo argumento, antes enfrentado no item 10 supra, pelo que dou por prejudicado, em razão disso, o exame dessa preliminar.

MÉRITO.

A Constituição Federal em seu comando normativo previsto no art. 37, § 4º, dispõe que os atos de improbidade administrativa importarão em determinadas soluções civis ao agente considerado ímprobo. Posteriormente, o legislador editou a Lei nº 8.429/1992, visando atender ao dispositivo constitucional para alcançar a aplicabilidade prática da referida norma de eficácia contida.

A Lei de Improbidade Administrativa, conhecida como LIA, estabelece conceitos e sanções para orientar a conduta humana caracterizada como improbidade administrativa, independente de ser considerada crime. Dessa forma, define contornos concretos para o princípio da moralidade administrativa, com base no caput do art. 37 da CF:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência ...

A lei adveio dos anseios da população para que houvesse um combate aos desvios de verba pública, a corrupção e a má gestão administrativa. A norma classificou os atos de improbidade administrativa em três grupos: os que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º); em prejuízos ao erário público (art. 10º); e que violem os princípios da administração pública (art. 11º).

O caso em análise trata de uma ação proposta pelo Município de Bannach em face de seu antigo Prefeito, Geraldo Fernandes de Oliveira, por descumprimento da obrigação de prestação de contas referente ao Convênio nº 1393/2003 (SIAFI 48967), firmado com a Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, no valor de R\$ 155.200,00 (cento e cinquenta e cinco mil e duzentos reais), para construção de sistema de abastecimento de água no município.

A ausência de prestação de contas de verba pública recebida caracteriza ato omissivo do agente público, atentando contra os princípios da administração descritos na Carta Magna e na Lei nº 8.429/92. O ato de prestar contas é dever de todo agente político que administre recursos públicos, é o meio pelo qual se comprova que o uso de recursos deu-se da forma prevista em lei, atendendo aos princípios do direito administrativo, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Por motivos evidentes, o administrador público deve agir sempre de forma escorreita e prestar seus atos sempre da forma mais clara e honesta, com o objetivo de cumprir o mister para o qual foi eleito democraticamente.

No caso, o antigo Prefeito de Bannach, Sr. Geraldo Oliveira, em sua defesa não apresentou qualquer documentação para comprovação dos referidos gastos. Dessa forma, não se encarregou de desconstituir os fatos alegados e comprovados nos autos, abstendo-se do direito de apresentar fatos modificativos, desconstitutivos ou extintivos do direito da parte autora, não se desincumbindo, portanto, do ônus da prova.



Nestes autos, inclusive, a pedido do Ministério Público (fl. 146, v.), o Juízo a quo oficiou, fl. 154, à Fundação Nacional de Saúde, solicitando informações acerca do relatório conclusivo das contas do convênio nº 1393-2003. Em resposta, foi encaminhado o ofício n.º 2151, dando conta da ausência de prestação de contas pelo Prefeito e evidenciando o prejuízo ao erário (fls. 472-476). No referido expediente, consta a seguinte conclusão:

... com base nos documentos anteriormente citados, constantes deste processo, constata-se que o dano ao Erário apurado foi de R\$316.736,75, atualizado até 30/06/2010, sendo a responsabilidade atribuída ao Senhor Geraldo Fernandes de Oliveira, Ex-Prefeito do Município de Bannach/Pa... (Grifei)

No documento apresentado pelo apelado, fl. 13, oriundo da Associação dos Municípios do Araguaia e Tocantins, verifica-se que o Município de Bannach está inadimplente, inclusive por ausência de prestação de conta do convênio objeto do presente processo, justificando-se, por isso, a condenação do Apelante para ressarcir o erário em razão de sua conduta omissiva, dado que referida atitude afronta diretamente o art. 10, caput e art. 11, II e VI da LIA, cuja disposição, uma vez configurada, remete à aplicação das penalidades previstas no art. 12, II e III da mencionada lei.

Os dispositivos citados têm a seguinte redação:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

...

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;

...

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

...

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

...

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

É importante ressaltar que a atitude do agente ocasionou danos ao Município, inviabilizando a celebração de novos convênios junto a outros entes federativos, prejudicando o acesso ao crédito, em prejuízo a toda uma comunidade.

Nos casos enquadrados no art. 11 da LIA, o STF pacificou entendimento que



o elemento subjetivo para caracterizar a improbidade é o dolo genérico, considerando a desnecessidade de provar o dolo específico, conforme Resp 951.389:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. CONTRATAÇÃO DESERVIÇOS DE TRANSPORTE SEM LICITAÇÃO. ATO ÍMPROBO POR ATENTADO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONDENAÇÃO CRIMINAL TRANSITADA EM JULGADO. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES. 1. O Juízo de 1º grau julgou procedente o pedido deduzido em Ação Civil Pública por entender que os réus, ao realizarem contratação de serviço de transporte sem licitação, praticaram atos de improbidade tratados no art. 10 da Lei 8.429/1992. No julgamento da Apelação, o Tribunal de origem afastou o dano ao Erário por ter havido a prestação do serviço e alterou a capitulação legal da conduta para o art. 11 da Lei 8.429/1992. 2. Conforme já decidido pela Segunda Turma do STJ (REsp 765.212/AC), o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico. 3. Para que se concretize a ofensa ao art. 11 da Lei de Improbidade, revela-se dispensável a comprovação de enriquecimento ilícito do administrador público ou a caracterização de prejuízo ao Erário. 4. In casu, a conduta dolosa é patente, in re ipsa. A leitura do acórdão recorrido evidencia que os recorrentes participaram deliberadamente de contratação de serviço de transporte prestado ao ente municipal à margem do devido procedimento licitatório. O Tribunal a quo entendeu comprovado o conluio entre o ex-prefeito municipal e os prestadores de serviço contratados, tendo consignado que, em razão dos mesmos fatos, eles foram criminalmente condenados pela prática do ato doloso de fraude à licitação, tipificado no art. 90 da Lei 8.666/1993, com decisão já transitada em julgado. 5. O acórdão bem aplicou o art. 11 da Lei de Improbidade, porquanto a conduta ofende os princípios da moralidade administrativa, da legalidade e da impessoalidade, todos informadores da regra da obrigatoriedade da licitação para o fornecimento de bens e serviços à Administração. 6. Na hipótese dos autos, a sanção de proibição de contratar e receber subsídios públicos ultrapassou o limite máximo previsto no art. 12, III, cabendo sua redução. As penas cominadas (suspensão dos direitos políticos e multa) atendem aos parâmetros legais e não se mostram desprovidas de razoabilidade e proporcionalidade, estando devidamente fundamentadas. 7. A multa civil é sanção pecuniária autônoma, aplicável com ou sem ocorrência de prejuízo em caso de condenação fundada no art. 11 da Lei 8.429/92. Precedentes do STJ. 8. Consoante o art. 8º da Lei de Improbidade Administrativa, a multa civil é transmissível aos herdeiros, "até o limite do valor da herança", somente quando houver violação aos arts. 9º e 10º da referida lei (dano ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito), sendo inadmissível quando a condenação se restringir ao art. 11. 9. Como os réus foram condenados somente com base no art. 11 da Lei da Improbidade Administrativa, é ilegal a transmissão da multa para os sucessores do de cujus, mesmo nos limites da herança, por violação ao art. 8º do mesmo estatuto. 10. Recurso Especial parcialmente provido para reduzir a sanção de proibição de contratar e receber subsídios públicos e afastar a transmissão mortis causa da multa civil. (STJ - REsp: 951389 SC 2007/0068020-6, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 09/06/2010, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 04/05/2011)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. NECESSIDADE DE DOLO GENÉRICO NO ELEMENTO SUBJETIVO DO TIPO. PROMOÇÃO PESSOAL EM PROPAGANDA. ATO ÍMPROBO POR VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CARACTERIZADO. 1. Nos termos da jurisprudência pacífica do STJ, os atos de improbidade administrativa descritos no art. 11 da Lei n. 8.429/92, dependem da presença do dolo genérico, mas dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente. 2. Hipótese em que a conduta do agente se amolda ao disposto no art. 11 da Lei 8.429/1992, pois atenta contra os princípios da administração pública, em especial a impessoalidade e da moralidade, além de ofender frontalmente a norma contida no art. 37, § 1º, da Constituição da República, que veda a publicidade governamental para fins de promoção pessoal. Dolo genérico configurado. Agravo regimental improvido. (STJ, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 21/05/2013, T2 - SEGUNDA TURMA)

Restou configurado na hipótese, também, o dano ao erário, pois, nos autos,



restou evidenciado a não aplicação dos recursos públicos advindos do convênio referenciado, o que configura a capitulação prevista no art. 10 da lei de improbidade, a qual se amolda a conduta perpetrada pelo apelante, à época, gestor do município.

Tratando-se da espécie Dano ao Erário, o STJ, contenta-se com a caracterização ao menos da culpa para que se sobressai as sanções dispostas no artigo mencionado:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESCUMPRIMENTO DE CONVÊNIO. FUNASA. APLICAÇÃO IRREGULAR DE VERBAS. ALTERAÇÃO UNILATERAL DO OBJETO DO ACORDO. ATO ÍMPROBO POR DANO AO ERÁRIO CARACTERIZADO. DOLO CARACTERIZADO. ARTIGO 10 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PENALIDADES DA LEI N. 8.429/92. CABIMENTO. 1. A jurisprudência atual desta Corte é no sentido de que não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Logo, para a tipificação das condutas descritas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92 é indispensável para a caracterização de improbidade, que o agente tenha agido dolosamente e, ao menos, culposamente, nas hipóteses do art. 10. 2. No caso dos autos, ficou comprovada a má utilização de recursos públicos oriundos de convênio com a FUNASA. Assim, além de proceder à alteração unilateral do objeto conveniado, também não comprovou a utilização do percentual de 51% das verbas em finalidades públicas no município, ficando, portanto, demonstrado o dolo do agente e o prejuízo ao erário, seja pelo descumprimento do pactuado, seja pela má gestão administrativa. 3. Caracterizado o ato de improbidade administrativa por dano ao erário, nos termos do art. 10 da Lei n. 8.429/92, já que, para enquadramento de conduta no citado artigo, é dispensável a configuração do dolo, contentando-se a norma com a simples culpa. O descumprimento do convênio com a não aplicação das verbas ao fim destinado, foi, no mínimo, um ato negligente. 4. Evidenciada no acórdão recorrido, à luz das circunstâncias fático-probatórias descritas pelo tribunal de origem, a culpa por parte do recorrente, cabe a condenação com base no art. 10 da Lei n. 8.429/1992 e a aplicação das penalidades previstas no art. 12 do mesmo diploma, como bem determinou o tribunal de origem. Agravo regimental improvido.

(STJ - AgRg no AREsp: 532421 PE 2014/0142733-0, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 21/08/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 28/08/2014) (Grifei)

Por todos os fatos alegados, a sentença de primeiro grau deve ser mantida.

Ante o exposto, conheço do recurso e nego-lhe provimento, nos moldes da fundamentação lançada.

Belém (Pa), 12 de setembro de 2016.

Desembargadora Roberto Gonçalves de Moura

Relator