



RELATÓRIO

Des. CONSTANTINO AUGUSTO GUERREIRO.

Trata-se de APELAÇÃO CÍVEL interposta perante este Egrégio Tribunal de Justiça por JOÃO RICARDO ALVES DE OLIVEIRA, nos autos da Ação de Improbidade Administrativa (Proc. n.º 0000257-38.2009.814.0076) que lhe move o MUNICÍPIO DO ACARÁ, diante de seu inconformismo com a sentença prolatada pelo juízo da Vara Única da Comarca do Acará-PA que julgou procedente a inicial, entendendo que a ausência de prestação de contas pelo ex-prefeito se tratou de ato ímprobo, sendo esta conduta prevista no art. 11, VI da Lei n.º 8.429/1992, pelo que aplicou ao Réu a pena suspensão dos direitos políticos por 05 anos; pagamento de multa civil no valor de 100 vezes ao valor da remuneração atualizado (época do pagamento) do prefeito do Acará e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de 03 anos.

Nas razões do apelo (fls. 136/147), o Recorrente sustenta, preliminarmente, a competência da justiça federal para julgar a demanda e a violação dos princípios da ampla defesa e do contraditório com a ocorrência do julgamento antecipado da lide, com base no art. 330, I, do CPC/1973. No mérito, argui que não deixou de prestar contas como afirmou o Autor na exordial, pois é evidente da planilha de fls. 366 que o Ministério da Educação acusa o recebimento da prestação de contas objeto da presente demanda. Ademais, alega que para configurar-se o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei n.º 8.429/1992, é imprescindível que o ato esteja eivado de dolo genérico ou a má-fé por parte do administrador.

Contrarrazões às fls. 377/382.

Manifestação do Ministério Público em segundo grau às fls. 405/411, onde o representante do Parquet opinou pelo não provimento do apelo, alegando que restou comprovado nos autos a ausência de prestação de contas do Réu referente a verba federal recebida do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, do PDDE/PME – PDDE FUNDESCOLA / PROJETO DE MELHORIA DA ESCOLA, no ano de 2007, onde o mesmo exercia o cargo de prefeito do Acará. Além disso, alegou inexistir a violação da ampla defesa e do contraditório em razão da não apreciação da ação de exibição de documentos proposta pelo Réu em 2013, visto que foi o próprio Autor desta ação que não pagou as custas iniciais, dando ele assim causa direta à extinção prematura do feito.

É o relatório. Inclua-se o feito em pauta de julgamento.

Belém/PA, 18 de maio de 2017.

CONSTANTINO AUGUSTO GUERREIRO

Desembargador – Relator

VOTO

Des. CONSTANTINO AUGUSTO GUERREIRO.

Fórum de: **BELÉM**

Email:

Endereço:

CEP:

Bairro:

Fone:



EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINARES. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. HIPÓTESE DOS AUTOS QUE NÃO SE ENQUADRA EM NENHUMA DAS SITUAÇÕES ENUMERADAS PELO ART. 109 DA CF/88. VIOLAÇÃO DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO EM RAZÃO DO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. INEXISTÊNCIA. MÉRITO. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVAS E JUDICIAL. O JULGAMENTO ADMINISTRATIVO NÃO VINCULA A DECISÃO JUDICIAL. ART. 21, II DA LEI. 8.429/92. ART. 11, VI, DA LEI Nº 8.429/1992. PRESTAÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA. COMPROVAÇÃO. RÉU QUE JUNTOU DOCUMENTOS QUE DEMONSTRAM NÃO TEREM SIDO PRESTADAS AS CONTAS DE VERBA FEDERAL RECEBIDA PELO MUNICÍPIO. DESCUMPRIMENTO DO DEVER LEGAL. PARECER TÉCNICO DO TCM-PA CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS. OMISSÃO DO ADMINISTRADOR. EXISTÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO DO DOLO GENÉRICO. CONDUITA TIPIFICADA NO ART. 11, VI DA LEI. 8.429/92 QUE PRESCINDE DA COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO PÚBLICO OU DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO AGENTE. MULTA CIVIL. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE EM SUA FIXAÇÃO. REDUÇÃO DO QUANTUM. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

Presentes os requisitos de admissibilidade, conhecimento do recurso.

Preliminarmente, o Apelante alegou que esta justiça estadual seria incompetente para julgar a demanda, uma vez que por se tratar de julgamento de prefeito por desvio de verbas federais, a qual esta sujeita à prestação de contas perante órgão federal, a competência absoluta pertenceria à justiça federal.

Todavia, muito embora a verba oriunda do PDDE FUNDESCOLA / PROJETO DE MELHORIA DA ESCOLA seja federal, tal fato não implica em incidência da competência da justiça federal, posto que a presente ação se trata de ação civil pública de improbidade administrativa, causa esta que não está disposta dentre os assuntos afetos a competência da justiça federal, nos termos do art. 109 da CF/88. Neste sentido, confira-se precedente específico do Tribunal da Cidadania:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. JUSTIÇA ESTADUAL. COMPETÊNCIA. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. SÚMULA 7 DO STJ. INCIDÊNCIA. ART. 10 DA LEI N. 8.429/1992. DOLO OU CULPA. DESCONSTITUIÇÃO DE PREMISSAS FÁTICAS. IMPOSSIBILIDADE. SANÇÃO IMPOSTA. MODULAÇÃO.

1. Esta Corte, pela sua Primeira Seção, pacificou o entendimento de que nas ações de ressarcimento ao erário e de improbidade administrativa ajuizadas em face de eventuais irregularidades praticadas na utilização ou na prestação de contas de valores decorrentes de convênio federal, o simples fato de as verbas estarem sujeitas à prestação de contas perante o Tribunal de Contas da União, por si só, não justifica a competência da Justiça Federal, exigindo, em casos tais, a presença de um dos entes arrolados no art. 109, I, da CF/88, não sendo essa a hipótese dos autos. Competência da Justiça estadual evidenciada.

(STJ - AgInt no REsp 1589661 / SP, Relator Ministro GURGEL DE FARIA, publicado no DJe em 24/03/2017)

Assim, rejeito a preliminar de incompetência da justiça estadual.

Por conseguinte, o Recorrente também arguiu a necessidade de decretação de nulidade da sentença em razão da ocorrência de violação aos princípios da ampla defesa e do contraditório, ante o julgamento antecipado da lide nos termos do art. 330, I, do CPC/1973. Aduz que havia a necessidade de produção de provas na demanda, tendo esta situação sido relatada desde a sua defesa preliminar às fls. 53/55, onde teria alegado a imprescindibilidade da juntada de documentos pelo Autor para fins de consubstanciar a defesa do Réu, pois, segundo este, toda a documentação necessária para a realização de sua ampla defesa estaria nas dependências da sede da prefeitura do Acará.

Entretanto, compulsando os autos, destaco que também chego a mesma conclusão obtida pelo juízo a quo, tal seja a possibilidade do julgamento antecipado da lide, logo após a apresentação da contestação pelo réu, uma vez que, de fato, os documentos que até então se encontravam juntados ao



processo já permitiam a realização segura da cognição exauriente pelo magistrado, fato este que será debatido mais analiticamente no mérito deste decisum. Com efeito, quando o julgamento antecipado ocorre com obediência aos ditames legais, tal ato não implica em nulidade, senão vejamos:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU FALTA DE MOTIVAÇÃO NO ACÓRDÃO A QUO. DESNECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVA. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. LIVRE CONVENCIMENTO DO MAGISTRADO. ACERVO DOCUMENTAL SUFICIENTE. NÃO-OCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. REEXAME DE PROVA. SÚMULA Nº 07/STJ. IMPOSSIBILIDADE. DENÚNCIA ESPONTÂNEA. PARCELAMENTO DO DÉBITO, OU SUA QUITAÇÃO COM ATRASO. MULTA MORATÓRIA. CABIMENTO. APLICAÇÃO DA LC Nº 104/01. ART. 155-A DO CTN. TAXA SELIC. LEI Nº 9.250/95. TERMO A QUO DE SUA INCIDÊNCIA. UTILIZAÇÃO EM PERÍODOS DIVERSOS DE OUTROS ÍNDICES. PRECEDENTES.

3. Nos termos da reiterada jurisprudência do STJ, a tutela jurisdicional deve ser prestada de modo a conter todos os elementos que possibilitem a compreensão da controvérsia, bem como as razões determinantes de decisão, como limites ao livre convencimento do juiz, que deve formá-lo com base em qualquer dos meios de prova admitidos em direito material, hipótese em que não há que se falar cerceamento de defesa pelo julgamento antecipado da lide e que o magistrado tem o poder-dever de julgar antecipadamente a lide, desprezando a realização de audiência para a produção de prova testemunhal, ao constatar que o acervo documental acostado aos autos possui suficiente força probante para nortear e instruir seu entendimento (REsp nº 102303/PE, Rel. Min. Vicente Leal, DJ de 17/05/99)

4. Precedentes: MS nº 7834/DF, Rel. Min. Félix Fischer; REsp nº 330209/SP, Rel. Min. Ari Pargendler; REsp nº 66632/SP, Rel. Min. Vicente Leal, AgReg no AG nº 111249/GO, Rel. Min. Sálvio De Figueiredo Teixeira; REsp nº 39361/RS, Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca. Inexistência de cerceamento de defesa em face do indeferimento de prova pleiteada. (AgRg no Ag 956845 / SP, Relator Min. JOSÉ DELGADO, publicado em 24/04/2008)

Ademais, ressalto que o Suplicante não demonstrou o prejuízo ocorrido com a ausência de realização da fase probatória do feito, nem sequer enumerou qual ou quais os documentos necessários que supostamente estariam de posse do Autor e que seriam imprescindíveis para a sua defesa, motivo pelo qual é perfeitamente aplicável no caso em tela o princípio do pas de nullité sans grief. Nesse sentido, confira-se o entendimento do C. STJ:

8. À luz da legislação de regência, cumpra ao magistrado, destinatário da prova, valorar sua necessidade, de modo que, tendo em conta o princípio do livre convencimento motivado, não há falar em cerceamento de defesa quando, em decisão fundamentada, o magistrado indefere produção de prova, seja ela testemunhal, pericial ou documental.

9. Segundo a legislação penal em vigor, é imprescindível quando se trata de nulidade de ato processual a demonstração do prejuízo sofrido, em consonância com o princípio pas de nullité sans grief, consagrado pelo legislador no artigo 563 do Código de Processo Penal, verbis: 'Nenhum ato será declarado nulo, se da nulidade não resultar prejuízo para a acusação ou para a defesa'.

(AgRg no AREsp 455203 / DF, Relatora Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, publicado no DJe 26/10/2015)

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. PREVIDÊNCIA PRIVADA. AÇÃO DE COBRANÇA. RESERVA DE POUPANÇA. EXPURGOS INFLACIONÁRIOS. LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. CERCEAMENTO DE DEFESA. PREJUÍZO NÃO DEMONSTRADO. PRINCÍPIO PAS DE NULLITÉ SANS GRIFE. SÚMULAS NºS 7 E 83, AMBAS DO STJ. RECURSO NÃO CONHECIDO.

3. Esta Corte de Justiça firmou o entendimento de que, em homenagem ao princípio pas de nullité sans grief, a parte, ao requerer o reconhecimento de nulidade, deverá comprovar o efetivo prejuízo sofrido, o que não ocorreu no caso dos autos.

(AgRg no REsp 1343272 / MG, Relator Ministro MOURA RIBEIRO, publicado no DJe 30/03/2016)



Assim, rejeito a preliminar de cerceamento de defesa.

No mérito, ressalto de início que o Poder Judiciário é independente em relação a esfera Administrativa, pelo que não há necessidade daquele em aguardar a decisão final proferida por esta, posto que não há vinculação entre elas, sendo, pois, perfeitamente possível que o processo judicial seja sentenciado ainda que não iniciada ou finalizada a contenda administrativa. Nessa senda, torna-se desnecessário, por este Tribunal, aguardar a prolação da decisão final acerca da tomada de contas a ser proferida pela Corte de Contas responsável. Sobre o assunto, veja o que diz a própria Lei 8.429/92:

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas. (grifo nosso)

No mesmo sentido é a jurisprudência do C. STJ, a saber:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUPOSTA CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE SERVIÇOS POR MEIO DE CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. RECEBIMENTO DA INICIAL. ART. 17, § 8º, DA LEI 8.429/92. SUFICIÊNCIA PROBATÓRIA PARA O FIM DE AFERIR A INEXISTÊNCIA DE ATO ÍMPROBO OU A IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO: MATÉRIA DE MÉRITO. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 165 E 535 DO CPC. SUBMISSÃO DOS AGENTES POLÍTICOS À LEI 8.429/92. CONTAS APROVADAS POR TRIBUNAL DE CONTAS QUE SÃO PASSÍVEIS DE VERIFICAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. SÚMULA 83/STJ.

8. "O Controle exercido pelo Tribunal de Contas, não é jurisdicional, por isso que não há qualquer vinculação da decisão proferida pelo órgão de controle e a possibilidade de ser o ato impugnado em sede de ação de improbidade administrativa, sujeita ao controle do Poder Judiciário, consoante expressa previsão do art. 21, inc. II, da Lei nº 8.429/92. Precedentes: REsp 285305/DF, Primeira Turma, julgado em 20/11/2007, DJ 13/12/2007 p. 323; REsp 880662/MG, Segunda Turma, julgado em 15/02/2007, DJ 01/03/2007 p. 255; REsp 1038762/RJ, Segunda Turma, julgado em 18/08/2009, DJe 31/08/2009" (REsp 1.032.732/CE, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 3/12/2009) (AgRg no Ag 1404254 / RJ, Relator Min. BENEDITO GONÇALVES, publicado em 30/09/2014)

Avançando, friso que o Apelante alegou que não deixou de prestar contas e nem agiu com má-fé ou dolo, sendo tal fato, segundo ele, demonstrado pela planilha da Coordenação Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas/FNDE/ Ministério da Educação, que acusa o recebimento da prestação de contas, todavia, esta não é a conclusão que se tem a partir de toda a documentação juntadas nos autos e que será analisada a seguir.

A planilha citada pelo Recorrente se refere ao documento de fls. 366, o qual retrata a mesma informação dos documentos de fls. 09 e 57. Sobre os referidos documentos, verifico que o Apelante incide em grave e grosseiro erro, visto que alega ter prestado as contas sobre o fato que lhe é imputado na inicial, circunstância esta que não é verdadeira.

Entenda-se: a presente ação de improbidade administrativa foi ajuizada em razão do Réu não ter prestado contas de verbas recebidas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, do PDDE/PME – PDDE FUNDESCOLA / PROJETO DE MELHORIA DA ESCOLA, no ano de 2007, o qual repassou ao município do Acará o montante de R\$-24.080,00 (vinte e quatro mil e oitenta reais). Sobre este quantum, segundo os documentos de fls. 09, 57 e 366, constata-se claramente que a situação da prestação de contas é inadimplente. Todavia, o Recorrente argumenta que prestou contas, tendo esta sido recebida pelo Ministério da Educação e, para fins de consubstanciar sua alegação, sublinhou o termo documentos com pendência às fls. 366, o qual demonstraria inequivocamente o recebimento da documentação pelo referido ministério, entretanto, o mencionado termo em aspas diz respeito a verba federal do PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – PDDE, ou seja, diversa da apontada na exordial.

Ademais, atendendo a uma diligência solicitada pelo Ministério Público - às fls. 63/66 e 310 - e autorizada pelo juízo a quo às fls. 68, o Ministério da Educação, às fls. 321, forneceu respostas à



solicitação do Parquet estadual por meio do ofício nº 587/2013/DIADE/CGCAP/DIFIN/FNDE, onde a Coordenadora Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas, Sra. Orvalina Ornelas Nascimento Santos, atestou a omissão da prestação de contas referente ao Projeto Melhoria da Escola/PDDE-PME.

Dessarte, pelas razões até aqui apresentadas, resta incontroverso o entendimento de que o Réu deixou de prestar contas relativas ao PDDE/PME – PDDE FUNDESCOLA / PROJETO DE MELHORIA DA ESCOLA, no ano de 2007, razão porque já podemos vislumbrar, de início, a adequação típica da conduta do Apelante ao art. 11, VI, da Lei nº 8.429/1992. Todavia, faz-se imprescindível a comprovação de que o ato praticado pelo Apelante tenha se revestido do elemento subjetivo do dolo genérico ou da má-fé (REsp 1275469 / SP, Relator para o Acórdão Min. SÉRGIO KUKINA, publicado em 09/03/2015), posto que a lei de improbidade administrativa deve punir o agente imoral e/ou desonesto, e não o falho, incompetente ou desidioso, sob pena de transformar o ato ímprobo em responsabilidade objetiva, o que por certo desvirtua a responsabilização prevista ao agente causador de dano no art. 37, §6º da CF.

Minuciando o elemento subjetivo do dolo exigido para a configuração do tipo previsto no art. 11 da Lei nº 8.429/1992, trago abaixo outro precedente do Tribunal da Cidadania:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. ELEMENTO SUBJETIVO. REVISÃO DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. DANO AO ERÁRIO OU ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. DESNECESSIDADE. HISTÓRICO DA DEMANDA

4. O dolo que se exige para a configuração de improbidade administrativa é a simples vontade consciente de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica - ou, ainda, a SIMPLES ANUÊNCIA aos resultados contrários ao Direito quando o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada a eles levaria -, sendo despiciendo perquirir acerca de finalidades específicas. (AgRg no REsp 1.539.929/MG, Rei. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 2/8/2016).

(STJ - REsp 1653638 / SP, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, publicado no DJe em 18/04/2017)

Assevera-se, ainda, a dispensabilidade de ocorrência do dano ao erário público ou enriquecimento ilícito do agente para fins de caracterização dos tipos inculpidos no caput e nos incisos do art. 11 da Lei nº 8.429/1992, a saber:

ADMINISTRATIVO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONVÊNIO ADMINISTRATIVO. TARDIA APRESENTAÇÃO DE CONTAS. ART. 11, II, DA LEI N. 8.429/92. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA E DE INEXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 7 DA SÚMULA DO STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO COMPROVADA.

V - Os atos de improbidade administrativa descritos no artigo 11 da Lei n. 8.429/1992, como visto, dependem da presença do dolo genérico, mas dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente. Precedentes: REsp 1.500.812/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28.5.2015; REsp 1.320.315/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 20.11.2013.

(STJ - AgInt no REsp 1576653 / RN, Relator Ministro FRANCISCO FALCÃO, publicado no DJe em 19/04/2017)

Pois bem. Destaco que a presente ação de improbidade foi proposta em 03/06/2009, enquanto que a sentença foi proferida no dia 26/09/2013. Neste ínterim, o Recorrente não juntou aos autos qualquer prova capaz de demonstrar a regularidade a respeito da sua prestação de contas relativas ao exercício do ano de 2007. Também não há que se levar em consideração a alegação do Recorrente de que os documentos comprobatórios estariam de posse do Autor, pois, se assim o fosse e se de fato existem, certamente o Tribunal de Contas do Município do Estado do Pará e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação não atestariam a irregularidade apontada pela inicial, tal seja a ausência de prestação de contas, no valor de R\$-24.080,00, referentes ao PDDE-PME – Projeto Melhoria da Escola.

Como visto de todo os autos, há somente alegações na defesa prévia, na contestação e na apelação,



de que o Autor teria prestado as contas ora em debate, bem como de que não estaria comprovado o seu dolo genérico o ou a má-fé, porém, uma vez proposta a presente ação, deveria o Réu ter trazido provas com o fim de demonstrar o gasto regular com o dinheiro público e do cumprimento do dever legal que é imposto ao gestor municipal, fato este que não ocorreu.

Como leciona Arnaldo Rizzardo: qualquer ente – pessoa física ou jurídica – que recebe, arrecada ou lida com bens e dinheiro públicos, seja a que título for, fica obrigado a prestar contas, o que faz mediante a apresentação de um relatório de gestão, com o parecer de uma auditoria se especificamente exigida para o caso, tudo acompanhado dos documentos comprobatórios dos gastos ou emprego dos valores. O descumprimento do dever leva a considerar irregulares as contas, com a imposição de multa e outras sanções, pois leva à consideração do ilícito, decorrendo a presunção do desvio de verbas públicas. (RIZZARDO, Arnaldo. Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa. 2ª Ed. Rio de Janeiro: GZ, 2012)

Com efeito, importa ainda frisar que o dever de prestação de contas acima referido possui patamar constitucional e encontra-se insculpido no parágrafo único do art. 70 da Carta Magna, a saber:

Art. 70. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

No caso em vertente, é indene de dúvida a constatação do dolo genérico, posto que resta comprovado o ato comissivo por omissão (não execução de uma atividade predeterminada juridicamente exigida do agente) do Recorrente em não enviar a prestação de contas das verbas recebidas por órgão federal, não sendo outra a constatação de que o objetivo do Apelante foi o de frustrar a apreciação pela Corte de Contas, posto que não se admite que prefeitos ou qualquer gestor público não saibam da ilicitude da não prestação de contas, pois trata-se de conhecimento mínimo que todo administrador público deve ter. Como se viu da fundamentação exposta alhures, entre o ano em que as contas deveriam ter sido prestadas e a prolação da sentença transcorreram aproximadamente 06 anos, e mesmo tendo passado este longo período, ainda persiste a omissão do Réu em comprovar perante a Corte de Contas, o FNDE e o Poder Judiciário o gasto regular de verba pública.

Ademais, cumpre ressaltar que estes são motivos mais do que suficientes para considerar que houve ato de improbidade administrativa, pois não se admite alegação de desconhecimento da lei por ninguém, e por muito maior razão por pessoas que possuem o mister de pautar seu comportamento pelas normas que orientam seus afazeres. Por este motivo não pode um membro o Ex-Chefe do Poder Executivo Municipal alegar ignorância da lei, ou boa-fé, ou mesmo que a Administração não sofreu prejuízos. A ignorância da lei não se admite a ninguém e muito menos ao réu.

Por sua vez, vislumbro também a existência de má-fé do Recorrente ao tentar induzir o juízo, por repetidas vezes, de que teria prestado as contas referentes ao FNDE, do PDDE/PME – PDDE FUNDESCOLA / PROJETO DE MELHORIA DA ESCOLA, no ano de 2007, posto que o próprio documento (fls. 57) trazido em sua defesa preliminar (fls. 53/55) demonstra inequivocamente e sem sombra de dúvidas – vale a pena aqui ser redundante – o status de INADIMPLENTE sobre a prestação de contas do referido PDDE/PME do ano de 2007. Sendo assim, mesmo uma rápida observação do documento de fls. 57 não permite a conclusão obtida pelo Réu de que teria havido a prestação de contas alegada. Logo, não resta outro entendimento senão a tentativa do Réu de confundir este juízo e, por via de consequência, afastar sua culpabilidade pela prática do ato ímprobo que lhe é imputado.

Repisando: houve improbidade e esta não se mede pelo valor pecuniário do prejuízo ou do enriquecimento (no caso do art. 11 da Lei nº 8.429/1992) e sim pelo animus de burlar a lei, o qual, como fora demonstrado, tratou-se de intenção deliberada e consciente diante do conhecimento do vício que lhe acometia.

Assim sendo, uma vez fixada a responsabilidade e o elemento subjetivo do Réu pela prática do ato ímprobo, faz-se necessário agora destacar que o juízo de piso fixou a multa civil no patamar máximo (100 vezes o valor da remuneração do Réu recebida à época dos fatos). Com efeito, há que se levar em consideração que o Réu, a época dos fatos, recebia a remuneração de R\$-8.500,00 (oito mil e quinhentos reais) (fls. 282). Isto posto, deve o magistrado ater-se ao que menciona o art. 12, parágrafo único, da Lei nº 8.429/1992, que diz: Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.



de lesividade, o cargo ocupado pelo agente público, a repercussão social do fato, o elemento subjetivo que conduziu à prática do ato, nunca tendo como fator preponderante o significado econômico do prejuízo. A gravidade do fato não se identifica com o valor do prejuízo, máxima que pode, também, favorecer no arbitramento de uma cifra elevada mesmo que insignificante o dano patrimonial. Noutra banda, o referido doutrinador complementa: Não se emprestando o caráter de ressarcimento, e, assim, não se tomando como critério a extensão do dano, não há ilegalidade em se estabelecer uma cifra bem reduzida, máxime em vista das circunstâncias que cercaram o fato, desde que não ferido, também aqui, o princípio da proporcionalidade (RIZZARDO, Arnaldo. Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa. 2ª Ed. Rio de Janeiro: GZ, 2012)

Destarte, uma vez considerando que a multa civil fixada pelo juízo a quo pode chegar a alçada de oitocentos e cinquenta mil reais, resta patente o desrespeito aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade da sanção, uma vez considerada todas as circunstâncias fáticas que norteiam a presente demanda e que foram discutidas alhures, razão porque entendo ser necessária a minoração da multa civil para o patamar de 10 (cinco) vezes o valor da última remuneração recebida pela Ré quando do exercício do cargo de prefeito do Acará.

Nesse diapasão, confira-se o entendimento do STJ:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGADA OFENSA AO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. AGENTES POLÍTICOS. SUBMISSÃO À LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM SINTONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. SÚMULA 83/STJ. CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE. REEXAME. SÚMULA 7/STJ. ART. 11 DA LEI 8.429/92. EXIGÊNCIA DO DOLO GENÉRICO. SÚMULA 83/STJ. SANÇÕES. PROPORCIONALIDADE. REEXAME. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

III. Segundo consta do acórdão recorrido - que condenou o ora agravante nas sanções por ato ímprobo previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 -, "no que pertine ao inciso VI, nota-se que o demandado deixou de prestar contas quando era obrigado a fazê-lo, pois o dispositivo não reza apenas a expressão 'deixar de prestar contas', mas acrescenta o 'quando esteja obrigado a fazê-lo', in casu ele estava obrigado a prestar contas até o dia 30 do mês subsequente, nos termos do art. 42, da Constituição Estadual, e não o fez, nem sequer justificou tal conduta"...

IV. Na forma da jurisprudência desta Corte, "o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico" (STJ, REsp 1.569.324/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 05/02/2016), o que restou demonstrado, in casu.

V. Quanto à alegada contrariedade ao art. 12, parágrafo único, da Lei 8.429/92, "a jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula 7/STJ, salvo em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido, exsurge a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente" (AgRg no AREsp 435.657/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/05/2014, DJe de 22/05/2014). Não há falar, no caso, em inobservância dos princípios da razoabilidade e da desproporcionalidade, na dosimetria penal, pois, além de aplicada, ao ora agravante, apenas a sanção de multa, equivalente a seis vezes o valor da remuneração percebida pelo réu, quando Prefeito, corresponde a pena aos fatos praticados pelo réu, à luz do art. 12, III, da Lei 8.429/92.

(AgRg no REsp 1535688 / CE, Relatora Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, publicado DJe 17/03/2016)

Por fim, saliento que a maior parte da defesa apresentada pelo Réu se baseou em um contra-ataque contra o Autor, ou seja, uma espécie de reconvenção, pois praticamente a metade do apelo interposto pelo Demandado se pauta na irresignação relativa à não apresentação pelo Município do Acará do procedimento licitatório e do consequente contrato de prestação de serviços advocatícios que levou o causídico Eduardo Cesar Travassos Canelas a representar judicialmente o ente municipal. Tanto é assim que o Recorrente inclusive ajuizou ação cautelar de exibição daqueles documentos, a qual foi arquivada por ausência de pagamento das custas iniciais.



Sobre tais fatos, consigno que a reconvenção não é cabível na presente demanda, posto que a matéria arguida pelo Réu não é conexa com a ação de improbidade, nem mesmo com o fundamento da defesa (art. 343 do CPC/2015), a qual deveria pautar-se em fatos e fundamentos jurídicos tendentes a afastar a acusação feita pela exordial referente a prática de ato ímprobo. Isto posto, não há que se falar em cerceamento de defesa em razão do arquivamento da ação cautelar de exibição de documentos proposta pelo Apelante.

ASSIM, ante todo o exposto, CONHEÇO e DOU PARCIAL PROVIMENTO ao recurso de apelação interposto, somente para reduzir o quantum relativo à multa civil para o patamar de 10 (dez) vezes o valor da remuneração recebida pelo Apelante à época dos fatos apurados.

Por via de consequência, devem permanecer inalteradas as demais disposições contidas na sentença ora guerreada.

É como voto.

Belém/PA, 1º de junho de 2017.

CONSTANTINO AUGUSTO GUERREIRO
Desembargador – Relator