



APELAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.  
PROCESSO Nº 0000272-80.2011.8.14.0086  
APELANTE: ISAIAS BATISTA FILHO  
ADVOGADO: ISAIAS BATISTA NETO - OAB/PA 9.529  
APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ.  
PROMOTORA DE JUSTIÇA: LIVIA TRIPAC MILEO CÂMARA.  
PROCURADORA DE JUSTIÇA: MARIA DO PERPETUO SOCORRO VELASCO DOS SANTOS.  
RELATORA: DESA. NADJA NARA COBRA MEDA.

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTAS DO FUNDO MUNICIPAL JULGADAS IRREGULARES. DIVERSAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS NA AUDITORIA REALIZADA NO EXERCÍCIO DE 2001. PRELIMINAR DE NULIDADE DE SENTENÇA EM RAZÃO DA INADEQUAÇÃO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PARA PLEITEAR RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. REJEITADA. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE AD CAUSAM PASSIVA DO A PELANTE. REJEITADA. NO MÉRITO.

RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO PÚBLICO. IMPRESCRITIVEL. DEMAIS SANÇÕES POR ATO DE IMPROBIDADE PRESCRITAS.

1. A jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça Superior, entende plenamente cabível a ação civil pública por improbidade administrativa, para fins exclusivos de ressarcimento ao erário, mesmo nos casos em que se reconhece a prescrição da ação quanto às outras sanções previstas na Lei 8.429/1992. Preliminar de inadequação da ação rejeitada.
2. A alegação de descentralização da administração municipal não se presta a isentar de toda e qualquer responsabilidade o ex-Prefeito, quanto à regularidade da aplicação das verbas públicas, durante seu mandato. Isso porque, como gestor máximo do Município, cabe a ele ordenar as despesas, acompanhar a aplicação dos recursos públicos alocados à Municipalidade e fiscalizar o trabalho dos seus subordinados, que, a propósito, são por ele escolhidos, para os cargos de maior envergadura. Preliminar de Ilegitimidade Ad Causam Rejeitada.
3. Ainda segundo a jurisprudência pacífica do STJ, é plenamente cabível a ação civil pública por improbidade administrativa, para fins exclusivos de ressarcimento ao erário, mesmo nos casos em que se reconhece a prescrição da ação quanto às outras sanções previstas na Lei 8.429/1992.
2. A aplicação das sanções previstas no art. 12 e incisos da Lei 8.429/92 se submetem ao prazo prescricional de 05 (cinco) anos, exceto a reparação do dano ao erário, em razão da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória (art. 37, § 5º, da CF).
3. Correta a condenação de ressarcimento do dano causado ao erário público, eis que comprovado a negligência dos recursos públicos referente ao fundo municipal de saúde, através da prestação de contas



irregulares, intempestividade no envio da prestação de contas, pagamento de despesas com recurso de terceiros no valor de R\$ 7.151,81 e o indevido fracionamento de despesas objetivando a dispensa da necessária licitação.

4. O apelante teve seu mandado de prefeito municipal encerrado em 31/12/2004, enquanto que a demanda foi proposta apenas em 26/04/2011, quando já estava prescrita a pretensão quanto a imputação das sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92.

5. Recurso conhecido e parcialmente provido, apenas para afastar da condenação as sanções previstas no artigo 12 da Lei 8.429/92, em razão do decurso do prazo prescricional, devendo ser mantida a condenação solidária de ressarcimento ao erário público.

#### ACÓRDÃO.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de Apelação, da Comarca de Belém,

ACORDAM os Exmos. Desembargadores que integram a egrégia 2ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, à unanimidade de votos, conhecer e negar provimento a Apelação interposta, nos termos do voto da relatora.

Sala das Sessões do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos vinte e sete dias do mês de julho de 2017.

Este julgamento foi presidido pelo Exmo. Sr. Desembargador Constantino Augusto Guerreiro.

#### RELATÓRIO

A EXMA. SRA. DESEMBARGADORA NADJA NARA COBRA MEDA (RELATORA):

Trata-se de apelação cível interposta por ISAIAS BATISTA FILHO, inconformado com a sentença prolatada pelo Juízo de Direito da Vara Única de Juruti, que julgou procedente a ação civil pública por improbidade administrativa cumulada com pedido de ressarcimento de dano ao erário municipal, para: a) condenar os réus ISAIAS BATISTA FILHO e EDNA BRALAZ BATISTA em solidariedade ao ressarcimento integral dos danos, pelos valores de R\$ 7.152,81 (sete mil cento e cinquenta e dois reais e oitenta e um centavos); b) suspensão dos direitos políticos por 06 (seis) anos; c) multa civil de 01 (uma) vez o valor do dano e; d) proibição de contratarem com o Poder Público ou receberem benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, pelo prazo de 05 (cinco) anos.

Consta na peça inicial (fls. 02/15), que o Sr. Isaias Batista Filho, ex-gestor do município de Juruti, ora apelante, e a Sra. Edna Brelaz Batista, ex-secretária de saúde de Juruti, tiveram reprovada a prestação de contas do Fundo Municipal referente ao exercício de 2001, de responsabilidade dos demandados.

Aduz que houve atraso na prestação de contas do Fundo Municipal de Saúde de Juruti, bem como, que o fundo municipal de saúde utilizou efetivamente recursos de terceiros para pagar despesa, no valor de R\$



7.152,81 (sete mil, cento e cinquenta e dois reais e oitenta e um centavos), representados por valores retidos a título de depósitos e não repassados a quem de direito. Além de fracionamento de despesa, cujo somatório dos valores das três Notas de Empenho, superou o limite dispensável de R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

Diante disso, requereu a procedência da demanda para que os demandados fossem condenados na forma do art. 12 incisos II e III, pela prática de ato de improbidade administrativa, capitulado nos artigos 10 e 11 da Lei 8.429/92 e art. 23 §5º, determinando-se, na forma do art. 5º e 12, incisos II e III, aplicando-lhes a penalidade adequada.

O Parquet, às fls. 283/286, ofereceu Aditamento à Ação Civil Pública interposta, objetivando o ressarcimento do erário em virtude dos danos causados.

Em sentença proferida às fls. 336/338, o Juízo de Piso julgou procedente a demanda, condenando os réus ISAIAS BATISTA FILHO e EDNA BRALAZ BATISTA em solidariedade ao ressarcimento integral dos danos, pelos valores de R\$ 7.152,81 (sete mil cento e cinquenta e dois reais e oitenta e um centavos); b) suspensão dos direitos políticos por 06 (seis) anos; c) multa civil de 01 (uma) vez o valor do dano e; d) proibição de contratarem com o Poder Público ou receberem benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, pelo prazo de 05 (cinco) anos.

Irresignado, o apelante ISAIAS BATISTA FILHO interpôs apelação de fls. 340/345, onde pugna pela reforma da sentença, alegando em síntese, preliminarmente: a) nulidade da sentença em razão da demanda ser Ação de Ressarcimento ao Erário e não Ação Civil Pública por Ato de Improbidade como foi reconhecida na sentença e; b) ilegitimidade ad causam; enquanto que no mérito aduz a inexistência de dolo na conduta do apelante e responsabilidade exclusiva da Sra. Edna Brelaz Batista nos recursos do Fundo Municipal de Saúde, uma vez que a gestão era descentralizada.

Ao final requer seja julgado procedente a apelação interposta para que seja acolhida as preliminares suscitadas, declarando-se nula a sentença guerreada e, se superada as preliminares, seja no mérito, julgada improcedente a demanda.

Contrarrazões ofertadas pelo Parquet, às fls. 249/255, onde pugna pelo improvimento do recurso interposto.

Em parecer ofertado às fls. 261/266, o Ministério Público de 2º Grau, manifestou-se pelo conhecimento e improvimento do Recurso de Apelação.

É o relatório.

**VOTO**

Conheço do recurso porque regular e tempestivamente aviado, constatados os pressupostos subjetivos e objetivos de admissibilidade, pelo que passo à sua análise.

Ressalto, que o prazo para a interposição do Recurso de Apelação transcorreu durante a vigência do CPC/73 (Lei nº 5.869/73), razão pela qual, o juízo de admissibilidade do presente recurso será analisado conforme o referido código, com as interpretações dadas, seguindo-se, assim, a orientação do STJ sobre a matéria:

Enunciado administrativo número 2

Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a



decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

Cinge-se a controvérsia acerca da existência de ato de improbidade administrativa e ressarcimento ao erário público, por parte do Sr. Isaias Batista Filho.

Sustenta o apelante a inexistência de dolo na sua conduta, bem como que a responsabilidade, tanto do ato de ordenador de despesa quanto o gerenciamento do fundo municipal de saúde, era unicamente da segunda ré, Sra. Edna Brelaz Batista, que era a secretária de saúde municipal responsável por gerir os recursos da saúde.

Passemos a análise das preliminares levantadas pelo apelante:

- Preliminar de Nulidade da Sentença em razão da Inadequação da ação de improbidade administrativa para pleitear ressarcimento ao erário:

De plano ressalto que esta preliminar não merece prosperar, senão vejamos:

Apenas a título de esclarecimento, a ação civil pública busca o ressarcimento de dano perpetrado aos cofres públicos e a aplicação das sanções previstas na lei de improbidade. Assim, é plenamente aceitável a acumulação dos pedidos condenatórios e ressarcitórios em ação por improbidade administrativa. A rejeição de um dos pedidos não impede o prosseguimento do outro.

De igual modo, a pretensão formulada pelo recorrente está superada pela jurisprudência pacífica da Corte Superior, que entende plenamente cabível a ação civil pública por improbidade administrativa, para fins exclusivos de ressarcimento ao erário, mesmo nos casos em que se reconhece a prescrição da ação quanto às outras sanções previstas na Lei 8.429/1992.

Cito os seguintes precedentes do STJ:

**ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO QUANTO AO PEDIDO CONDENATÓRIO. PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO QUANTO AO PEDIDO DE REPARAÇÃO DE DANOS. POSSIBILIDADE. EMBARGOS REJEITADOS. 1. Admitida a ação civil pública por ato de improbidade administrativa, o posterior reconhecimento da prescrição da ação quanto ao pedido condenatório não impede o prosseguimento da demanda quanto ao pedido de reparação de danos. 2. Embargos de divergência rejeitados. (REsp 1218202/MG, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/08/2012, DJe 28/09/2012).**

**PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE. AÇÃO PRESCRITA QUANTO AOS PEDIDOS CONDENATÓRIOS (ART. 23, II, DA LEI N.º 8.429/92). PROSSEGUIMENTO DA DEMANDA QUANTO AO PLEITO RESSARCITÓRIO. IMPRESCRITIBILIDADE.**

1. O ressarcimento do dano ao erário, posto imprescritível, deve ser tutelado quando veiculada referida pretensão na inicial da demanda, nos próprios autos da ação de improbidade administrativa ainda que considerado prescrito o pedido relativo às demais sanções previstas na



Lei de Improbidade.

2. O Ministério Público ostenta legitimidade ad causam para a propositura de ação civil pública objetivando o ressarcimento de danos ao erário, decorrentes de atos de improbidade, ainda que praticados antes da vigência da Constituição Federal de 1988, em razão das disposições encartadas na Lei 7.347/85. Precedentes do STJ: REsp 839650/MG, SEGUNDA TURMA, DJe 27/11/2008; REsp 226.912/MG, SEXTA TURMA, DJ 12/05/2003; REsp 886.524/SP, SEGUNDA TURMA, DJ 13/11/2007; REsp 151811/MG, SEGUNDA TURMA, DJ 12/02/2001.

3. A aplicação das sanções previstas no art. 12 e incisos da Lei 8.429/92 se submetem ao prazo prescricional de 05 (cinco) anos, exceto a reparação do dano ao erário, em razão da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória (art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988). Precedentes do STJ: AgRg no REsp 1038103/SP, SEGUNDA TURMA, DJ de 04/05/2009; REsp 1067561/AM, SEGUNDA TURMA, DJ de 27/02/2009; REsp 801846/AM, PRIMEIRA TURMA, DJ de 12/02/2009; REsp 902.166/SP, SEGUNDA TURMA, DJ de 04/05/2009; e REsp 1107833/SP, SEGUNDA TURMA, DJ de 18/09/2009.

4. Consectariamente, uma vez autorizada a cumulação de pedidos condenatório e ressarcitório em sede de ação por improbidade administrativa, a rejeição de um dos pedidos, in casu, o condenatório, porquanto considerada prescrita a demanda (art. 23, I, da Lei n.º 8.429/92), não obsta o prosseguimento da demanda quanto ao pedido ressarcitório em razão de sua imprescritibilidade.

5. Recurso especial do Ministério Público Federal provido para determinar o prosseguimento da ação civil pública por ato de improbidade no que se refere ao pleito de ressarcimento de danos ao erário, posto imprescritível. (REsp 1089492/RO, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/11/2010, DJe 18/11/2010).

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE. PROCEDIMENTO ESPECIAL DO ART. 17 DA LEI 8.429/92. DECLARAÇÃO DA PRESCRIÇÃO DAS SANÇÕES PESSOAIS. SUBSISTÊNCIA DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO DE DANOS. VIABILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DA DEMANDA COM ESSA FINALIDADE. PRINCÍPIO DA INSTRUMENTALIDADE E DO APROVEITAMENTO DOS ATOS PROCESSUAIS. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. (REsp 928725/DF, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, Rel. p/ Acórdão Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/06/2009, DJe 05/08/2009).

Desta feita não há de se falar em Inadequação da ação de improbidade administrativa para pleitear ressarcimento ao erário. Motivo pelo qual rejeito esta preliminar.

Passo a análise da segunda preliminar levantada, qual seja:

- Preliminar de Ilegitimidade Ad causam Passiva do Apelante:

A alegação de descentralização da administração municipal não se presta a isentar de toda e qualquer responsabilidade o ex-Prefeito, quanto à



regularidade da aplicação das verbas públicas, durante seu mandato. Isso porque, como gestor máximo do Município, cabe a ele ordenar as despesas, acompanhar a aplicação dos recursos públicos alocados à Municipalidade e fiscalizar o trabalho dos seus subordinados, que, a propósito, são por ele escolhidos, para os cargos de maior envergadura.

Destarte, o ex-Prefeito detém legitimidade passiva na ação civil pública por ato de improbidade administrativa em que se alega malversação de recursos públicos e/ou ressarcimento ao erário público, postos à disposição durante sua gestão.

In casu, conquanto os recursos advindos do FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE fossem administrados e aplicados pela Secretária de Saúde do Município, também condenada neste processo, não resta dúvida sobre a responsabilidade do réu/apelante, na alegada malversação de tais recursos financeiros, de modo que se legitima a sua inclusão no pólo passivo desta demanda, pois, à época dos fatos apontados neste processo, estava ele investido no cargo de Prefeito do Município de Juruti/PA e, nesta condição, tinha o poder-dever constitucional de fiscalizar todos os atos de seus subordinados, inclusive aqueles praticados por delegação de competência.

Neste sentido, vejamos:

"(...) A legitimidade passiva do ex-prefeito é patente, já que o prefeito, como ordenador de despesas, tem total responsabilidade pelas despesas realizadas durante sua gestão, decorrendo da condição de co-responsabilidade com os atos praticados por seus subordinados gestores da coisa pública" (TRF5, 3T, AC 543509, Rel. Des. Federal Marcelo Navarro, j. em 27.06.2013).

Desta feita, também rejeita-se, portanto, a preliminar de ilegitimidade passiva ad causam do Apelante.

Superadas as preliminares ao norte arguidas, passo a análise do mérito recursal:

No que tange o elemento subjetivo da conduta, é pacífica a orientação do STJ no sentido de que a "lesão a princípios administrativos contida no art. 11 da Lei n. 8.429/92 não exige dolo específico na conduta do agente nem prova da lesão ao erário. Basta a vontade de praticar o ato descrito na norma para ficar configurado o ato de improbidade" (STJ, AgRg no REsp 1.100.213/PR, Rel. Min. Humberto Martins).

O dolo que se exige para a configuração de ato ímprobo é aquele decorrente da vontade de aderir a uma das condutas típicas descritas na lei, ou aquele que deriva da mera anuência a resultados contrários ao direito, sendo desnecessária a análise de finalidades específicas na conduta do agente.

Assim, não se pode afastar o dolo do réu/recorrente na prática de tais condutas, já que, para a caracterização desse elemento subjetivo, basta a presença da vontade livre e consciente do agente para praticar determinada conduta, sendo esta a hipótese dos autos.

Desta feita, não há de prevalecer o argumento de que o réu não teve a intenção de desobedecer às normas públicas, eis que era seu dever como agente público, sobretudo como agente político experiente, conhecer minimamente as normas e protocolos que deve seguir na condução dos



recursos e serviços públicos.

No que tange a prescrição da ação de improbidade administrativa, esta consuma-se depois de decorridos mais de cinco anos do término do exercício do mandato, do cargo em comissão ou da função de confiança (Art. 23 da Lei n.º 8.429/92).

No caso em tela, o apelante teve seu mandado de prefeito municipal encerrado em 31/12/2004, enquanto que a demanda foi proposta apenas em 26/04/2011, quando já estava prescrita a pretensão quanto a imputação das sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92.

Desta feita, assiste razão ao apelante acerca da prescrição quanto as sanções por ato de improbidade.

De outra banda, o reconhecimento da prescrição em relação às sanções previstas na Lei n.º 8.429/92 não impede o prosseguimento da ação quanto à pretensão de condenação ao ressarcimento do dano ao erário, diante da sua imprescritibilidade. Art. 37, § 5º, CF. Assim, a demanda deve ser analisada apenas e tão somente quanto ao ressarcimento dos danos ao erário público.

No caso em tela, para que haja a aplicação da sanção de ressarcimento integral dos valores públicos, faz-se necessária a comprovação do efetivo dano causado ao erário, causado pela malversação do dinheiro público ou apropriação indevida por parte do acusado.

Neste sentido, foi trazido aos autos várias informações que comprovam que houve mau uso do dinheiro proveniente do Fundo Municipal de Saúde. A auditoria feita pelo Tribunal de Contas levantou a ocorrência de fracionamento de despesa como forma de burlar a Lei nº 8.666/93, bem como, o pagamento de despesas com recursos de terceiros, que causou aos cofres públicos um prejuízo de R\$ 7.152,81 (Sete mil, cento e cinquenta e dois reais e oitenta e um centavos).

Note-se que o Fundo Municipal de Juruti, teve uma despesa superior aos seus recursos e, para poder arcar com esses gastos, teve de lançar mão de recursos representados por valores retidos a título de depósitos e não repassados a quem de direito.

Desta feita restou comprovado que o montante da despesa orçamentária realizada no exercício, foi superior ao total da receita orçamentária arrecadada no mesmo exercício, sendo necessário que a diferença a maior da despesa, no valor de R\$ 7.152,81 (Sete mil, cento e cinquenta e dois reais e oitenta e um centavos), fosse paga com recursos de terceiros. De igual modo, sendo o dolo e a culpa elementos psicológicos, necessários à configuração do ato ímprobo, a sua aferição dá-se a partir da análise da conduta do agente. Assim sendo, verifico que o apelante, na qualidade de prefeito municipal, também possuía poder de gestão sobre os recursos públicos municipais de saúde, e havendo prejuízo ao erário, tanto o Prefeito quanto a Secretaria Municipal de Saúde devem ser responsabilizados.

Ainda que se considere a alegada descentralização na Administração Pública, através de suas secretarias e diretorias, visando uma melhor prestação dos serviços públicos, as atividades do Poder Executivo são de responsabilidade do Prefeito, direta ou indiretamente, seja pelo desempenho de suas funções, seja pela responsabilidade na indicação e no dever de direção ou supervisão de seus subordinados, onde os diretores e secretários, responsáveis por grande parte da gestão, são cargos de



---

confiança e de livre escolha por parte do gestor municipal.

Ademais, o Tribunal de Contas do Município, julgou as contas do Fundo Municipal de Saúde do Município de Juruti, exercício de 2001 reprovadas, consoante se depreende do Acórdão nº 17.142 do TCM (fls.165).

Assim, comungando com os fundamentos acima transcritos, DOU PARCIAL PROVIMENTO a apelação interposta, para afastar a condenação por ato de improbidade, eis que prescritas, devendo, entretanto, ser mantida a condenação de ressarcimento ao erário público, nos exatos termos em que foi prolatada a sentença.

É como VOTO.

Belém, 27 de julho de 2017.

Desa. NADJA NARA COBRA MEDA.  
Relatora