



ACÓRDÃO N°
PROCESSO N° 0011250-62.2010.814.0301
1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO
APELAÇÃO CÍVEL
COMARCA DE BELÉM
APELANTE: DUCIOMAR GOMES DA COSTA
Advogado: Dr. Sábado Giovani Megale Rossetti
APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ
Promotor: Dra. Helena Maria Oliveira Muniz Gomes
RELATORA: DESA. CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO. DESCUMPRIMENTO DE ORDEM JUDICIAL. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE PASSIVA. INÉPCIA DA INICIAL. CERCEAMENTO D DEFESA. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. REJEITADAS. TUTELA ANTECIPADA: TOTAL FUNCIONAMENTO DE CONSELHOS TUTELARES. CUMPRIMENTO PARCIAL COMPROVADO. DESCUMPRIMENTO CARACTERIZADO. ATO DESLEAL ÀS INSTITUIÇÕES. LEI DE IMPROBIDADE, ART. 11, II. MULTA PROPORCIONAL. IMPEDIMENTO DE CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO. ADEQUAÇÃO DA PENA.

1- O apelante, ex-prefeito municipal, suscita ilegitimidade passiva pelo descumprimento da ordem judicial, ao argumento de que o trato com conselhos tutelares é afeto à pasta da FUNPAPA. No entanto, o fenômeno da descentralização administrativa conserva ao chefe do respectivo ente federativo, o poder/dever de controle das atividades descentralizadas, de modo que, uma vez emanada a ordem judicial em face do apelante, já que fora ele o réu da ACP onde proferida a decisão condenatória, era dele o dever de cumpri-la. Ainda que haja encaminhado ao segmento administrativo próprio desta pasta de serviços, trata-se de mera execução, sendo dele, o destinatário da ordem, a responsabilidade pelo seu efetivo cumprimento;

2- Não há se falar em inépcia da inicial, ao argumento de não apontamento exato dos fatos e os correspondentes fundamentos da pretensão, quando haja perfeita concatenação lógica no bojo formulado na peça de ingresso;

3- Ausente cerceamento de defesa quando a questão fática discutida reclama unicamente a produção documental da prova. Isto porque o ato dito improbo, na espécie, permite aferição objetiva, configurada tão somente no efetivo cumprimento ou descumprimento da ordem do juízo. E, nisto, prevalece o conteúdo formal, em respeito ao princípio da formalidade, que rege a Administração Pública. Portanto, ainda que se produzisse prova oral, em audiência, esta não teria o condão de suplantar as provas documentais em relevo. Tudo em perfeita sintonia com a previsão contida no inciso I, do art. 330, do CPC/73;

4- Em que pese a forma sucinta de apreciação da multa, é fato que o magistrado de origem se preocupou em orientar o motivo de haver aplicado o quantum de 20 vezes a remuneração do apelante, pelo que não há se falar em ausência de fundamentação;

5- A presente Ação Civil Pública pretende a condenação do ora apelante, ex-prefeito do município de Belém, por ter olvidado ordem judicial liminar, que determinou a promoção de medidas voltadas à imediata estruturação, funcionamento e repasse de recursos para o pleno funcionamento dos Conselhos Tutelares I, III e IV;

6- As provas dos autos são uníssonas no sentido de que houve apenas parcial cumprimento da ordem judicial. Neste ponto, destaco que cumprimento parcial não pode ser concebido como total, por mera questão ontológica. Assim, a medida liminar, cumprida parcialmente, não satisfaz a determinação do juízo. Logo, a integridade da decisão deve ser respeitada e não foi, em efetivo, o que caracteriza o descumprimento da ordem;

7- O inciso II, do art. 11, da Lei de Improbidade, deixar de praticar ato de ofício indevidamente importa em conduta desleal às instituições. Logo, improba, já que ofensiva aos princípios da administração;

8- A multa por improbidade, na ordem de 20 vezes a remuneração do indiciado não merece reforma. Note-se que o apelante ocupava o cargo de chefe do poder executivo municipal; cometeu ato de desrespeito com o poder judiciário, em prejuízo a pessoas protegidas pelo ECA; a pena pecuniária possui teto de cem vezes o valor da remuneração e



fora condenado a vinte vezes esta monta. Considerando a responsabilidade do cargo, o poder aquisitivo do réu, o prejuízo provocado à sociedade e o desmerecimento com que tratou a instituição judicial, afigura-se absolutamente coerente o quantum estipulado na sentença;

9- Acerca da proibição de contratar com o poder público, em sendo o réu ex-prefeito, publicamente conhecido como empresário, faz-se incidir a abstração legal ao caso concreto, pelo que deve ser mantida;

10- Apelação conhecida e desprovida.

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam, os Excelentíssimos Desembargadores, integrantes da 1ª Turma de Direito Público, à unanimidade, em conhecer e negar provimento ao apelo, mantendo a sentença que condenou o apelante, às sanções dispostas no inciso III, do art. 12, da Lei nº 8429/92, pela prática de ato eivado de improbidade administrativa, insculpido no inciso II, do art. 11, do mesmo diploma legal. Tudo nos termos da fundamentação.

1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, 30 de julho de 2018. Relatora Exma. Sra. Des. Célia Regina de Lima Pinheiro. Julgamento presidido pelo Exmo. Des. Roberto Gonçalves de Moura, tendo como segundo julgador o Exmo. Des. Roberto Gonçalves de Moura e como terceira julgadora, a Exma. Des. Ezilda Pastana Mutran.

Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO
Relatora

RELATÓRIO

A EXMA. DESEMBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO (RELATORA):

Trata-se de recurso de apelação, interposto por Duciomar Gomes da Costa (fls. 597/624) contra a sentença (fls. 588/596), prolatada pelo juízo de Direito da 3ª Vara de Fazenda da Comarca de Belém, que, nos autos da ação civil pública de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado do Pará (fls. 02/08), julgou parcialmente procedentes os pedidos deduzidos na inicial, condenando o réu, ora apelante pela prática de ato de improbidade administrativa, previsto no artigo 11, caput e inciso I, da Lei nº 8.429/92, aplicando-lhe as sanções do artigo 12, inciso III, da mesma lei, com a consentânea condenação em custas processuais.

Em suas razões, o apelante suscita preliminares de ilegitimidade passiva e de inépcia da inicial. No mérito, argumenta que o apelado não logrou demonstrar o dolo do agente, como elemento subjetivo do tipo, aduzindo que a conduta inquinada de improba não encontra previsão legal na lei de improbidade. No mesmo sentido, assenta que não houve demonstração do prejuízo ao erário, tampouco de violação a princípios constitucionais, porquanto não tenha sido comprovado o efetivo descumprimento da ordem judicial, que deu azo à lide. Acerca das penalidades imputadas, as refuta por violação aos princípios da razoabilidade e da probabilidade.

Pretende a nulidade da sentença, por ausência de fundamentação pelo juízo de primeiro grau a quando da aplicação das penalidades ou pelo



cerceamento de defesa, promovido pelo julgamento antecipado da lide; ou sua reforma, julgando improcedente a presente ACP.

Apelação recebida em ambos os efeitos, à fl. 630.

Contrarrazões, às fls. 631/643, contrapondo os termos da apelação e pugnando pela manutenção da sentença, com o desprovimento do recurso.

Parecer do Ministério Público nesta instância (fls. 656/663), opinando pelo desprovimento da apelação.

É o relatório.

VOTO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA DESEMBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO (RELATORA):

Aplicação das normas processuais

A decisão recorrida foi publicada antes de 18/03/2016, data que entrou em vigor o CPC/2015, pelo que o julgamento deve respeitar os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência do CPC/1973, bem como observar as normas aplicáveis aos recursos previstas no antigo Código de Processo Civil. Logo, aplico o CPC/73 no exame da apelação.

Preliminares

Ilegitimidade passiva

O apelante sustenta sua ilegitimidade passiva ao fundamento de não ser ordenador de despesa, na medida em que é ex-prefeito municipal; aduzindo que o descumprimento da ordem não pode ser a ele imputado, porquanto haja apenas recebido a intimação e a repassado à FUNPAPA para cumprimento, por ser dela a atribuição do trato com os Conselhos Tutelares.

A Fundação Papa João XXII – FUNPAPA é fundação pública municipal e, nesta condição, guarda autonomia financeira e administrativa, porquanto produto da descentralização do serviço público.

Ocorre que o fenômeno da descentralização administrativa conserva ao chefe do respectivo ente federativo, o poder/dever de controle das atividades descentralizadas, de modo que, uma vez emanada a ordem judicial em face do apelante, já que fora ele o réu da ACP onde fora proferida a decisão (fls. 12/22), era dele o dever de cumpri-la. Ainda que haja encaminhado ao segmento administrativo próprio desta pasta de serviços, trata-se de mera execução, sendo dele, o destinatário da ordem, a responsabilidade pelo seu efetivo cumprimento.

Demais disso, a causa de pedir da presente demanda reside em descumprimento de decisão judicial, havida em processo de conhecimento próprio, de sorte que a discussão, relativa ao cabimento da imputação ao ora apelante, adequa-se tão somente àquele feito, restando ao presente apenas apurar os efeitos de tal responsabilização.

Assim, tendo sido o apelante o destinatário da ordem e, não havendo



colacionado aos autos qualquer prova desconstitutiva desta premissa, não há se falar em ilegitimidade para responder pelo correspondente descumprimento, fundamento pelo qual rejeito a preliminar.

Inépcia da inicial

O apelante sustenta a tese de inépcia da exordial sem, contudo, lograr qualificar o conteúdo veiculado pelo apelado às fls. 02/08, em qualquer das hipóteses contidas no art. 295, do CPC/73.

Os argumentos no sentido de que o ora apelado não apontou com exatidão os fatos e os correspondentes fundamentos de sua pretensão não podem prosperar, visto que há perfeita concatenação lógica no bojo formulado na peça de ingresso.

Quanto à ausência de produção de provas dos fatos alegados, assento ser questão afeta ao mérito processual, não cabendo, em sede preliminar, a aferição do conteúdo probatório dos autos.

Com estes fundamentos, rejeito a preliminar.

Cerceamento de defesa

O apelante impugna o julgamento antecipado da lide, aduzindo que tal importou em cerceamento dos meios de defesa requeridos em contestação.

O inciso I, do art. 330, do CPC/73 dispõe acerca do julgamento antecipado da lide, nos termos que seguem:

Art. 330. O juiz conhecerá diretamente do pedido, proferindo sentença:

I - quando a questão de mérito for unicamente de direito, ou, sendo de direito e de fato, não houver necessidade de produzir prova em audiência;

(...)

Em concreto, cuida-se de questão de fato e de direito, dependente de prova meramente documental, haja vista consistir a conduta objeto da lide em descumprimento de ordem judicial pelo ora apelante.

Neste sentido, uma vez produzida a prova do alegado pelo autor, competia ao réu, ora apelante, carrear aos autos a correspondente contraprova, a corroborar os termos de sua defesa, o que não se coaduna com prova pericial, tampouco com prova oral.

A exordial veio instruída com toda a documentação necessária a demonstrar o descumprimento da decisão pelo réu; tendo sido oferecido a ele o correspondente prazo para defesa. No entanto, com a contestação não carrou prova do contrário, fazendo por precluir seu direito de defesa neste sentido. Não há, portanto, falar-se em cerceamento de defesa quando o réu poderia fazer e não fez prova de seu direito.

A natureza da questão fática sob lume reclama unicamente a produção documental da prova, porquanto seja o ato dito improbo, na espécie, de natureza objetiva, visto demandar tão somente que se configure o efetivo cumprimento ou descumprimento da ordem do juízo. E, nisto, prevalece o conteúdo formal, em respeito ao princípio da formalidade, que rege a Administração Pública. Portanto, ainda que se produzisse prova oral, em audiência, esta não teria o condão de suplantar as provas documentais em relevo. Tudo em perfeita sintonia com a previsão contida no inciso I, do art.



330, do CPC/73.

Logo, dispensável a realização de audiência, pelo que cabível o julgamento antecipado da lide. Portanto, rejeito a preliminar.

Ausência de fundamentação

O apelante pretende ver anulada a sentença, porquanto entende não fundamentadas as penalidades nela contempladas.

Quanto à multa, em que pese a forma sucinta, é fato que o magistrado de origem se preocupou em orientar o motivo de haver aplicado o quantum de 20 vezes a remuneração do apelante, pelo que não há se falar em ausência de fundamentação.

No tocante à pena de impedimento de contratar com o serviço público, entendo que o enredo da questão vem a confundir-se com o mérito da demanda, pelo que me reservo a apreciá-la na qualidade de questão de mérito.

Pelos fundamentos aduzidos, rejeito a preliminar.

Mérito

Ato de improbidade

A presente apelação fora interposta contra sentença que condenou o apelante pela prática de ato de improbidade administrativa, em ACP proposta pelo Ministério Público Estadual, cuja parte dispositiva transcrevo:

Ante o exposto, julgo parcialmente procedentes os pedidos deduzidos na inicial, a fim de condenar DUCIOMAR GOMES COSTA pela prática do ato de improbidade administrativa, previsto no art. 11, inciso II, da Lei n. 8.429/92, pelo que aplico as sanções do art. 12, inciso III, da mesma lei:

a) pagamento de multa civil no valor de 20 (vinte) vezes a última remuneração recebida pelo requerido, enquanto Prefeito Municipal de Belém, devidamente atualizado pelo INPC e acrescido de juros de mora de 1% ao mês (art. 406 do CC) a partir da sentença (Conclusão nº 6, do Curso de Aperfeiçoamento da Atividade Judicante - Improbidade Administrativa, realizado pela ESMARN/ENFAM, em Natal/RN, no período de 11 e 12 de julho de 2013);

b) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de 03 (três) anos.

Condeno em custas processuais o requerido, conforme precedente do STJ (Resp n. 845339), segundo o qual, vencida a parte ré, aplica-se in totum o art. 20 do CPC, na medida em que, à míngua de regra especial, emprega-se a lei geral, in casu, o Código de Processo Civil.

Sem condenação em honorários.

Após o trânsito em julgado, adotem-se as seguintes providências:

1) oficie-se à União, ao Estado e ao Município, dando-lhes ciência de que o Requerido ficou proibido de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios fiscais e creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica do qual seja sócio majoritário;

2) inscreva-se o Réu no Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa, nos termos da Resolução nº 44, com redação dada pela Resolução nº 172/2013, e Provimento nº 29/2013, todas do CNJ.

O cerne recursal consiste em verificar o acerto da sentença que condenou o ora apelante, réu da ACP, ao pagamento de multa, bem como à proibição de contratar com o serviço público pelo prazo de três anos, pela prática de conduta impropria.



Pois bem.

O apelado propôs a presente Ação Civil Pública sob o fundamento de que o apelante, então prefeito municipal, teria olvidado ordem judicial (fls. 23/26), expedida liminarmente, em Ação Civil Pública – processo n. 20071033055-3 (fls. 12/22), cujo conteúdo determinou a promoção de medidas voltadas à imediata estruturação, funcionamento e repasse de recursos para o pleno funcionamento dos Conselhos Tutelares I, III e IV.

A tese do parquet se sustenta na premissa de que a conduta do ora apelante violou princípios da administração pública, em especial, o de lealdade às instituições, na medida em que houve por negar cumprimento a ordem judicial, inserindo-se na disposição do inciso II, do art. 11, da Lei nº 8429/92.

A Constituição Federal em seu artigo 37, §4º estabelece que Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A ação de improbidade administrativa tem por finalidade impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade e é regulada pela Lei nº 8.429/1992, que regulamentou o §4º, do art. 37, da CF/88. Em seu conteúdo, a lei de improbidade classifica como atos de improbidade aqueles praticados por agente público (sentido amplo) que: a) importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); b) causem prejuízo ao erário (art. 10); e c) atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa.

São os termos do inciso II, do art. 11, da Lei nº 8429/92 – Lei de Improbidade Administrativa:

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;

O ofício nº 187/2007/MP/3ª PJIJ (fls. 10), da lavra do 3º promotor de justiça da infância e juventude da comarca da capital, dá conta de que não houve o cumprimento da decisão citada. Corroboram a informação os ofícios expedidos pelos Conselhos Tutelares I, III e IV, às respectivas fls. 76 e 69/70 e 63, em resposta ao questionamento do Ministério Público acerca do efetivo cumprimento (fls. 60/63). Vejamos:

Na ACP nº 001.2007.1.033055-3 (fls. 12/22), protocolizada em 18/05/2007, onde fora concedida a determinação judicial em questão, o Ministério Público se reporta a relatório de visita de inspeção, com base no qual noticia o juízo acerca da falta de condições de funcionamento dos Conselhos Tutelares I, III e IV. Informa que ambos os Conselhos Tutelares se encontram em condições precárias de funcionamento.

O pedido de tutela antecipada pretende, para cada órgão tutelar, o aparelhamento mensal de: a) um carro (combustível mínimo de 40 litros/dia); b) dois computadores equipados; c) quatro mesas; oito cadeiras; d) três bancos de espera; e) quatro armários; f) uma geladeira; g) quatro camas/ material de expediente e limpeza; h) material de expediente e limpeza – dez resmas de papel, vinte canetas, dez caixas de clips, três



grampeadores, trinta litros de detergente, vinte kg de sabão em pó, quatro vassouras, dez panos de chão, oito baldes; i) reforma dos prédios – pintura, instalações elétrica e hidráulica); j) dois psicólogos; l) dois assistentes sociais; dois funcionários para serviços gerais, quatro aparelhos de ar condicionado; m) quatro aparelhos de ar condicionado; n) cinco ventiladores; o) uma máquina de fotocópia; p) pagamento de contas de água, luz e telefone.

A decisão liminar, proferida em 30/05/2007, deferiu, na íntegra, os pedidos formulados, determinando o cumprimento de todas as medidas necessária para o pleno funcionamento dos Conselhos Tutelas I, II e IV.

Em 09/11/2007, nos autos da mesma ACP, em verificação do cumprimento da medida liminar, foi realizada inspeção judicial nas sedes dos três Conselhos Tutelares em questão (fls. 44/50). São os termos de alguns trechos, que transcrevo:

Sobre o Conselho Tutelar I: Na sala de serviço social só existe uma pessoa formada em serviço social e exerce função de agente e atende 01 turno (...); quanto ao Conselho Tutelar III: Não há aparelho de faz no prédio, dificultando a eficiência no atendimento de denúncias, nem tampouco serviço de assistência social (...); Conselho Tutela IV: Há uma sala de recepção contendo uma TV 14 polegadas há cinco meses com defeito, uma mesa em péssimas condições, 01 bebedouro com duas torneiras, sendo que uma está danificada. Com base nisto, é possível inferir o descumprimento da ordem do juízo, haja vista que a medida liminar fora cumprida de forma insipiente, sem contemplar diversos itens do rol que instrui os elementos necessários ao pleno funcionamento dos Conselhos Tutelares.

Em 29/11/07, por meio do Ofício nº 142/2007 – MP/2º P/DC/PP (fl. 39), o órgão ministerial questionou o ora apelante acerca do efetivo cumprimento da ordem, dando conta de que recebera informações de que não estaria sendo cumprida a determinação. Em resposta, a procuradoria jurídica municipal deu notícia (ofício nº 463/2007) de total cumprimento da ordem (fl. 34).

Além das informações supra postas, em 29/01/2010, o ora apelado expediu ofícios, às fls. 60/61, dirigidos aos três Conselhos Tutelares em comento, cujo teor era o questionamento acerca da atual situação de funcionamento destes órgãos.

Em 17/03/2010, à fl. 76, o Conselho Tutelar I aduz que: (...) Para regularizar insuficiência de pessoal, para atender demandas deste Conselho, foram lotados os seguintes profissionais: 05 – Conselheiros Tutelares, 01 – Agentes de Copa e Cozinha, 01 – Agente de Serviços Gerais, 02 – Vigilante Diurno e 02 – Motoristas (...).

Em 08/02/2010, à fls. 63, o Conselho Tutelar IV informa que: (...) Em resposta a vossa solicitação, feita a este Conselho Tutelar através do ofício 029/10-MP/2º PJ/DC/PP, datado de 29/01/2010, referente à estrutura de funcionamento deste Conselho Tutelar, vimos através do mesmo relatar a V.Exa. que este Conselho continua na mesma situação que deu origem ao processo nº2007.1.033055-3, no qual é cobrado da Prefeitura Municipal de Belém condições ideais de funcionamento do Conselho Tutelar (...).

Em 10/03/2010, à fl. 77, o Conselho Tutelar III respondeu que: Até o momento, apesar de ter passado bastante tempo, não vimos melhorias



significativas que possam prever um atendimento, pelo menos, condigno à criança e ao adolescente realizado por este Conselho Tutelar III, que ainda funciona com disponibilidade de plantão 24 horas para toda Belém. Isto é devido a não sensibilidade do prefeito em querer atender ao pedido deste Ministério Público, depois de um estudo apurado por este grandioso órgão das reais necessidades humanas e instrumentais, para bom funcionamento dos Conselhos Tutelares de Belém (...).

Em que pese não haver, nos autos, a intimação do ora apelante acerca da ordem em comento, consta, à fl. 42, o ofício-SEMAJ nº 463/2007 (supracitado), dirigido à promotoria pública, que acusa recebimento de solicitação de informações do cumprimento da ordem em tela, e que afirma o efetivo respeito às determinações ali contidas. Logo, o conteúdo do documento citado permite inferir que houve a intimação do ora apelante, o que tomo por certo, na espécie.

Do exposto, apuro o efetivo descumprimento da decisão em tela, porquanto as provas dos autos são uníssonas no sentido de que houve apenas parcial cumprimento da ordem judicial. Neste ponto, destaco que cumprimento parcial não pode ser concebido como total, por mera questão ontológica. Assim, a medida liminar, cumprida parcialmente, não satisfaz a determinação do juízo. Logo, a integridade da decisão deve ser respeitada e não foi, em efetivo.

Caracterizada a situação de fato, cumpre inferir se consiste em ato de improbidade. A questão não merece maiores digressões à vista dos dispositivos legais transcritos, que se complementam no sentido de conceber ato de deixar de praticar ato de ofício indevidamente como desleal às instituições. Logo, conduta improba, já que ofensiva aos princípios da administração, insere no inciso II, do art. 11, da Lei de Improbidade.

Neste sentido, preleciona o jurista José Carvalho dos Santos Filho, que dentre as aplicações do inciso II, compreende-se a) descumprimento de ordem judicial; b) o não-atendimento às requisições do Ministério Público; c) a não-lavratura de auto de prisão em flagrante pela autoridade policial, dentre outros procedimentos (Improbidade Administrativa, ISBN, São Paulo, 2 ed. p. 93).

Em artigo veiculado no sítio eletrônico <http://www.correioforense.com.br/colunas/desobediencia-a-justica-improbidade-/#.WwrBRCERlsg> - Desobediência à Justiça: Improbidade, Abraham Golstei, comenta o descumprimento de ordem judicial diante da Lei de Improbidade, nos termos seguintes: Os princípios da legalidade e da moralidade são vetores básicos da probidade administrativa, sob os quais estão aglutinados todos os princípios regentes da atividade estatal, que é desenvolvido pelo princípio da juridicidade. Mais adiante, o art. 11 da referida Lei estabelece que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres da honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício.

Como se vê, todo agente público tem o dever jurídico de observar os princípios regentes da legalidade e da moralidade, de modo que, ao deixar de cumprir de imediato uma decisão judicial estará incorrendo na conduta típica descrita pelo art. 11, II, da mencionada Lei.



Isto porque, estará atentando contra a dignidade do Poder Judiciário, o seu prestígio, o seu respeito e inobservando os valores da honestidade e lealdade às Instituições, derivações diretas do princípio da moralidade. Esta agindo contrariamente o comando imperativo consubstanciado no art. 4º da supramencionada Lei.

A legalidade deriva da Lei. A legalidade exige a adequação do ato à Lei, enquanto a moralidade torna obrigatório que o móvel do agente e o objetivo visado estejam em harmonia com o dever de bem administrar. A desonestidade e a desídia são pejorativos que maculam a conduta de alguns agentes público quando assumem o risco de desobedecerem à uma ordem judicial, pois estão atentando contra a lealdade ao Poder Judiciário, a que todos estão submetidos.

A improbidade é associada à violação ao princípio da juricidade, porquanto os referidos dispositivos legais ganham contornos de relevância na configuração da improbidade, ao permitir a identificação e a coibição dos atos que venham a deslustrar os princípios administrativos, vetores indissociáveis de todos os atos do Poder Público. (grifei)

Nesta esteira, uma vez caracterizado o efetivo descumprimento da ordem judicial pelo réu, sendo ele o destinatário da ordem, resta caracterizada a prática da conduta impropria, inculpada no inciso II, do art. 11, da Lei de Improbidade. Agiu, portanto, com a certa o juízo de origem na subsunção do fato à lei, pelo que deve ser assim mantida a sentença.

Penalidades

Em razão do reconhecimento da prática de improbidade, a sentença condenou o apelante ao pagamento de multa civil no valor de 20 (vinte) vezes a última remuneração recebida enquanto Prefeito Municipal de Belém; bem como à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de 03 (três) anos.

Não obstante o apelo reclamar da proporcionalidade e razoabilidade da multa, entendo que a medida fora aplicada de forma coerente com os termos estipulados pela legislação, caminhando de forma razoável na discricionariedade a ele reservada pelo legislados, no inciso II, do art. 12, da Lei nº 8429/92, necessariamente aplicável à espécie. Vejamos:
É a disposição legal:

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
(.....)

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.

Note-se que o apelante ocupava o cargo de chefe do poder executivo municipal; cometeu ato de desrespeito com o poder judiciário, em prejuízo a pessoas protegidas pelo ECA; a pena pecuniária possui teto de cem vezes o valor da remuneração e fora condenado a vinte vezes esta monta. Considerando a responsabilidade do cargo, o poder aquisitivo do réu, o prejuízo provocado à sociedade e o desmerecimento com que tratou a instituição judicial, afigura-se absolutamente coerente o quantum



estipulado na sentença. Releve-se, ainda, o caráter retributivo, punitivo e pedagógico do instituto da multa, em tudo alcançada com a monta fixada. Não há, portanto, retoques incidentes neste ponto.

Acerca da imputação de proibição de contratar com o poder público, faço lembrar que o réu era agente político e fora nesta qualidade que cometera a conduta ora condenada. Destarte, não há se falar em proibição de contratar, em seu nome, na medida em que tal pena só é imputável a pessoas jurídicas que prestem serviços de natureza civil ao poder público; que sejam, portanto, contratadas por ele.

Ocorre que, em sendo o ex-prefeito, publicamente conhecido como empresário, faz-se incidir a abstração legal ao caso concreto, pelo que deve ser mantida. Friso que o período de três anos já fora fixado pelo legislador, o que dispensa comentários acerca da sua proporcionalidade, em sede do ato judicante.

Neste sentido, lição de Waldo Fazzio Júnior (Improbidade Administrativa e Crimes de Prefeitos, São Paulo: Atlas, 2000, p. 298/299), cujo trecho de interesse segue transcrito: Sobre as proibições de contratar, assinala-se que só terão a eficácia colimada pelo legislador se o prefeito condenado por improbidade administrativa intentar dirigir pessoa jurídica. Sócio majoritário, diz a lei. Não significa controlador, acrescentamos. Querendo dizer muito, a lei disse pouco. Com a separação crescente da administração social em relação aos acionistas, nas grandes companhias, o prefeito pode não ser sócio majoritário e, ainda assim, controlar a pessoa jurídica. Também pode ser majoritário e não desfrutar de nenhum poder de controle. A extrema diversidade dos papéis que compõem o capital social das modernas sociedades anônimas conduz a formulações muito complexas da administração social, que podem esvaziar o sentido da sanção em tela.

De qualquer forma, a interdição contratual traz à tona um caso legal de desconsideração da personalidade jurídica (disregard of legal entity), já que para fins da referida sanção, a pessoa jurídica que tem o agente público (no caso, o prefeito) em seu quadro dirigente, está proibida de avençar com o Poder Público. Para impedir que o ímprobo valha-se da pessoa jurídica como meio oblíquo de contratar, a lei afasta expressamente o véu da personalidade jurídica. Assim, desconsidera a personalidade jurídica da sociedade empresária, porque esta poderia servir de instrumento para burlar o impedimento de contratar aplicado àquele sócio reconhecido como ímprobo, por sentença transitada em julgado na ação civil de improbidade.

Assim é que, com base nos fundamentos explanados, devem ser mantidas as sanções aplicadas na origem, porquanto necessárias, adequadas e proporcionais ao caso concreto. Ante o exposto, conheço e nego provimento ao apelo, mantendo a sentença que condenou o apelante, às sanções dispostas no inciso III, do art. 12, da Lei nº 8429/92, pela prática de ato eivado de improbidade administrativa, insculpido no inciso II, do art. 11, do mesmo diploma legal. Tudo nos termos da fundamentação.

É o voto.

Belém-PA, 23 de julho de 2018.

Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO
Relatora