



Número: **0002927-39.2012.8.14.0070**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **1ª Turma de Direito Público**

Órgão julgador: **Desembargadora MARIA ELVINA GEMAQUE TAVEIRA**

Última distribuição : **05/02/2019**

Valor da causa: **R\$ 182.895,89**

Processo referência: **0002927-39.2012.8.14.0070**

Assuntos: **Dano ao Erário**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
LUIZ GONZAGA LEITE LOPES (APELANTE)		RAIMUNDO COSTA DA SILVA (ADVOGADO)	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARA (APELADO)			
PARA MINISTERIO PUBLICO (APELADO)			
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (AUTORIDADE)		ANTONIO EDUARDO BARLETA DE ALMEIDA (PROCURADOR)	
Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
4745016	12/05/2021 20:00	Acórdão	Acórdão
4604428	12/05/2021 20:00	Relatório	Relatório
4604436	12/05/2021 20:00	Voto do Magistrado	Voto
4604437	12/05/2021 20:00	Ementa	Ementa



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

APELAÇÃO CÍVEL (198) - 0002927-39.2012.8.14.0070

APELANTE: LUIZ GONZAGA LEITE LOPES

APELADO: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARA, PARA MINISTERIO PUBLICO
REPRESENTANTE: PARA MINISTERIO PUBLICO

RELATOR(A): Desembargadora MARIA ELVINA GEMAQUE TAVEIRA

EMENTA

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CÍVEL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR DE NULIDADE PROCESSUAL POR JULGAMENTO *EXTRA PETITA*. PRELIMINAR REJEITADA. MÉRITO. ARGUIÇÃO DE AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AFASTADA. REJEIÇÃO DE CONTAS. NÃO COMPROVAÇÃO DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS E IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIOS. DANO AO ERÁRIO. ART. 10 DA LEI 8.429/92. INEXIGÊNCIA DE DOLO, SENDO SUFICIENTE A CONFIGURAÇÃO DE CULPA. PRECEDENTES. APELAÇÃO CONHECIDA E NÃO PROVIDA À UNANIMIDADE.

1. **Preliminar de nulidade processual por julgamento *extra petita*.** O enquadramento da conduta do Apelante em dispositivo diverso da Lei de improbidade administrativa, não configura julgamento fora dos limites da lide, pois é cediço que cabe ao julgador analisar a pertinência dos fatos nela descritos e não ater-se apenas à capitulação legal indicada na ação de improbidade. Precedentes do STJ. **Preliminar rejeitada.**

2. **Mérito.** A Ação de Improbidade Administrativa, originária deste recurso, fora ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Pará contra o Apelante (Ex-Prefeito Municipal), pelo fato de terem sido constatadas irregularidades em procedimento licitatórios e na destinação de recursos públicos.

3. O Tribunal de Constas do Estado do Pará após análise do recurso interposto pelo Apelante, manteve o reconhecimento de irregularidades na realização da obra destinada à construção da Praça da Igreja de São Francisco em razão da ausência de comprovação da destinação dos recursos, não tendo o Recorrente logrado êxito em demonstrar o contrário também nesta



demanda, uma vez que se mostra frágil o argumento de que o emprego dos materiais não podem ser constatado em razão do decurso de cerca de dois anos entre o término da obra e a fiscalização.

4. Além disto, o órgão fiscalizador reconheceu que houve irregularidades em diversos procedimentos licitatórios, bem como em razão da ausência da realização de licitação, tendo sido ultrapassado o valor limite para a dispensa do procedimento, sendo também por este motivo, cabível a condenação do Apelante.

5. Não prospera o argumento do Recorrente, acerca da impossibilidade de condenação por ausência de má-fé em sua conduta, pois é cediço que, em se tratando de condenação fundamentada na ocorrência de danos ao erário na forma prevista no art. 10 da Lei 8.429/92, basta a ocorrência de culpa para a responsabilização do agente público.

6. Recurso conhecido e desprovido à unanimidade.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 1ª Turma de Direito Público, à unanimidade, em CONHECER E NEGAR PROVIMENTO ao recurso de apelação, nos termos do voto da eminente Desembargadora Relatora.

Julgamento ocorrido na 5ª Sessão Ordinária do Plenário Virtual da 1ª Turma de Direito Público, Tribunal de Justiça do Estado do Pará, no período de 01 a 08 de março de 2021.

ELVINA GEMAQUE TAVEIRA

Desembargadora Relatora

RELATÓRIO

Trata-se de APELAÇÃO CÍVEL (processo nº 0002927-39.2012.8.14.0070 - PJE) interposta por LUIZ GONZAGA LEITE LOPES contra MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ, em razão da sentença proferida pelo MM. Juízo da 1ª Vara Cível e Empresarial de Abaetetuba, nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Apelado.



Na petição inicial, o Apelado aduziu, em síntese, que o Apelante cometeu a prática de improbidade administrativa, no exercício financeiro de 2005, quando, como ordenador de despesas, cometeu ilegalidades na gestão do orçamento municipal da Prefeitura de Abaetetuba.

Afirmou que a prestação de contas do Apelante não foi aprovada pelo Tribunal de Contas dos Municípios, conforme Resolução n. 9.180, consignando a necessidade de restituição aos cofres municipais das seguintes quantias: R\$ 13.980,00, referente ao pagamento indevido na reforma e ampliação do Matadouro Público Municipal; R\$ 21.168,00, por serviços não constatados pela Comissão de Inspeção na construção da Praça da Igreja de São Francisco; R\$ 36.100,00, pela despesa indevida na construção da ponte de madeira na Ilha do Capim; e R\$ 111.647,89 de receita não contabilizada.

Destacou ainda, que o ex-gestor não realizou procedimento licitatório que justificasse a liberação de valores para obras como a Ponte de Madeira da Vila Ambrósios; aquisição de asfalto diluído de petróleo tipo CR 250, pedra, areia, capa de carvão e seixo, para serviços de manutenção e instalação da iluminação pública e; serviços de coleta, transporte e destino final de resíduo sólido, orgânico e inorgânico nas vias públicas do Município, sendo que o valor pago pela prestação de serviços remontam valor superior ao máximo permitido na legislação que justifica a dispensa, ou até mesmo, a inexigibilidade de procedimento licitatório, resultando as condutas em danos ao erário.

Ao fim, pugnou pela condenação do requerido pelas condutas previstas no art. 11, II e VI e nas penas tipificadas no art. 12, II e III da Lei de Improbidade Administrativa com o ressarcimento integral do dano ao erário.

Após regular instrução processual, o Juízo de origem, proferiu sentença com a parte dispositiva nos seguintes termos:

(...) Diante de todo o exposto, JULGO PROCEDENTE A AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, para condenar o requerido LUIZ GONZAGA LEITE LOPES, por violação à norma prevista no art. 10, "caput" e incisos VIII, XI, XII e XIII, da Lei n. 8.429/92 e, imputando-lhe em penas previstas no art. 12, II, da mesma legislação, a suspensão dos direitos políticos por seis anos, a 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; e o ressarcimento integral do dano, no montante de R\$ 21.168,00, acrescido de juros legais e correção monetária, pelos índices oficiais de remuneração básica e juros aplicados às cadernetas de poupança (Artigo 1º-F da Lei no 9.494 /1997 com a redação que lhe foi dada pela Lei no 11.960 /2009), a contar da data da prática do ato danoso, qual seja, julho/2005 (Súmula 54 STJ), extinguindo o processo com resolução do mérito nos termos do art. 487, I, do Novo Código de Processo Civil.

Sem custas (artigos 17 e 18 da Lei de Improbidade Administrativa e Portaria n. 2.537/2013-GP) e honorários diante da natureza e qualidade da parte autora. (...).

Em razões recursais, o Apelante sustenta, preliminarmente, a nulidade da sentença, por julgamento *extra petita* e violação aos princípios do contraditório e ampla defesa, aduzindo que a condenação possui fundamento legal diverso do que consta na petição inicial.



No mérito, sustenta a inexistência de danos ao erário, dolo ou má fé de forma a ensejar a condenação por ato de improbidade administrativa. Em relação à construção da Praça da Igreja de São Francisco, afirma que o TCM ao rejeitar a prestação de contas, não levou em consideração que a obra foi executada em julho e agosto de 2005 e a inspeção realizada pelo órgão somente foi realizada em 2007 quando os serviços já haviam se deteriorado em parte.

Acerca da inexistência de procedimento licitatório, afirma que os gastos foram realizados em segmentos distintos da administração, com dotações orçamentárias específicas, de forma que, os gastos devem ser considerados individualmente, e que por este motivo, não fora ultrapassado o limite imposto para a dispensa de licitação.

Em relação às falhas nos processos licitatórios descritos na Resolução 9.180, que resultou na condenação para ressarcimento ao erário no valor de R\$ 21.168,00 (vinte e um mil cento e sessenta e oito reais), afirma que ocorreram erros por ter recebido a gestão da administração anterior desorganizada e sem as informações necessárias para desempenhar uma boa gestão, tendo, ainda assim, realizado procedimentos licitatórios, nos quais não se verifica a existência de danos ao erário ou má-fé em sua conduta, requisito necessário à condenação nas hipóteses tipificadas no art. 10 da Lei 8.429/92

O Apelado apresentou contrarrazões refutando a pretensão do Apelante e requerendo o desprovisionamento do recurso.

A apelação foi recebida no duplo efeito (Num. 980396 - Pág. 1).

Em manifestação, a Procuradoria de Justiça do Ministério Público, na qualidade de *custus legis*, se pronuncia pelo conhecimento e desprovisionamento do recurso.

É o relatório do necessário.

VOTO

À luz do CPC/15, conheço da Apelação, uma vez que presentes os pressupostos de admissibilidade, passando a apreciá-la.



Havendo preliminares, passo a analisá-las.

PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA POR JULGAMENTO *EXTRA PETITA*.

O Apelante sustenta que a sentença é *extra petita* pois impôs condenação com fundamento no art. 10, VIII, IX, XI e XII da Lei 8.429/92 ao passo que o pedido inicial indica que a conduta do Recorrente se enquadra no art. 11, II e VI da referida Lei, o que teria ocasionado ainda, prejuízo ao exercício do contraditório e ampla defesa.

Não assiste razão ao Recorrente, pois a sentença utiliza como fundamento os mesmos fatos descritos na petição inicial e apurados no decorrer da instrução processual, tendo sido permitido ao Recorrente o exercer o direito de defesa em relação as condutas que lhe foram atribuídas e que, ao final, restaram confirmadas em sentença.

O que houve no caso em análise foi o enquadramento da conduta do Apelante em dispositivo diverso da Lei de improbidade administrativa, o que não configura julgamento fora dos limites da lide, pois é cediço que cabe ao julgador analisar a pertinência dos fatos nela descritos e não ater-se apenas à capitulação legal indicada. Neste sentido, é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPUGNAÇÃO DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. CONHECIMENTO DO AGRAVO INTERNO. VIOLAÇÃO AO ART. 5º, LV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMPEDIMENTO DE ANÁLISE EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. COMPETÊNCIA DO STF. CERCEAMENTO DE DEFESA. REVOLVIMENTO DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INVIABILIDADE. SÚMULA 7 DESTA CORTE. DECISÃO QUE ENQUADRA A CONDUTA EM DISPOSITIVO DE LEI DIVERSO DO INDICADO NA PETIÇÃO INICIAL. JULGAMENTO 'EXTRA PETITA'. INOCORRÊNCIA. PRESENÇA DE ELEMENTO SUBJETIVO PARA CARACTERIZAÇÃO DE ATO ÍMPROBO. ENTENDIMENTO ADOTADO PELA CORTE DE ORIGEM EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA 83/STJ. CONFIGURAÇÃO DE CONDUTA CULPA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. COMPROVAÇÃO SIMILITUDE FÁTICA ENTRE OS JULGADOS. NECESSIDADE REVISÃO FÁTICA. IMPEDIMENTO. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO PROVIDO. AGRAVOS EM RECURSOS ESPECIAIS CONHECIDOS PARA NEGAR SEGUIMENTO AOS RECURSOS ESPECIAIS.

[...]

V - Não configura julgamento "extra petita" a decisão que enquadra os atos de improbidade em dispositivo diverso do indicado na petição inicial, ao analisar os fatos nela descritos. VI - É pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça segundo o qual há necessidade de análise elemento subjetivo para a configuração de ato de improbidade administrativa, qual seja, dolo para os atos previstos nos arts. 9º e 11 ou, ao menos, culpa para o ato previsto no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa.

(AgInt no AREsp 435.709/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/03/2018, DJe 05/04/2018) (grifos nossos).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CORREÇÃO DE ERRO



MATERIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 284/STF. VIOLAÇÃO AO ART. 5º, LV DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. COMPETÊNCIA DO STF. AÇÃO DE IMPROBIDADE. MUNICÍPIO INTERESSADO. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. JULGAMENTO "EXTRA PETITA". NÃO CARACTERIZAÇÃO. OFENSA A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO. DOLO GENÉRICO CARACTERIZADO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA N. 284/STF. APLICABILIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA.

[...]

VI - Não há que se falar em julgamento "extra petita" na hipótese de decisão que enquadra o ato de improbidade em dispositivo diverso do indicado na inicial, pois a defesa atém-se aos fatos, cabendo ao juiz a sua qualificação jurídica.

VII - In casu, rever o entendimento do tribunal de origem, no sentido de ser cabível a condenação por ato de improbidade em decorrência de configuração de dolo genérico do agente público ao manter parentes empregados na Prefeitura mesmo após as recomendações do Ministério Público, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 07/STJ.

[...]

(AgInt no REsp 1618478/PB, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/06/2017, DJe 19/06/2017) (grifos nossos).

Por tais razões, **rejeito a preliminar.**

MÉRITO

A questão em análise reside em verificar se restou caracterizado o Ato de Improbidade Administrativa por violação ao disposto no artigo 10 da Lei n.º 8.429/92.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, a Ação de improbidade administrativa é aquela em que se pretende o reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração, perpetradas por administradores públicos e terceiros, e a consequente aplicação das sanções legais, com o escopo de preservar o princípio da moralidade administrativa.

A Constituição Federal ao tratar das sanções decorrentes de improbidade estabelece, em seu artigo 37, §4º, 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”.

Como cediço, a Ação de Improbidade Administrativa é regulada pela Lei n.º 8.429/92, cuja estrutura se compõe de cinco pontos principais: o sujeito passivo (administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da



receita anual - artigo 1º), o sujeito ativo (agente público - artigo 2º e, terceiros – artigo 3º), a tipologia da improbidade (atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito – artigo 9º, atos que causam prejuízo ao erário – artigo 10 e, atos que atentam contra os princípios da Administração pública – artigo 11), as sanções (perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil, proibição de contratar com o Poder Público e, proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios – artigo 12, incisos I à III, onde cada inciso contém relação própria para uma determinada espécie de improbidade) e, os procedimentos administrativo e judicial (procedimento administrativo – artigos 14 à 16 e, judicial – artigos 17 e 18).

Em relação a tipologia da improbidade, José dos Santos Carvalho Filho esclarece:

(...) ENRIQUECIMENTO ILÍCITO – Segundo o art. 9º, a conduta de improbidade gera enriquecimento ilícito quando o autor auferir “qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º” da lei. Essa é a conduta genérica, constando dos incisos I a XII as condutas específicas. Constitui objeto da tutela o enriquecimento legítimo, justo e moral. Não há objeção a que o indivíduo se enriqueça, desde que o faça por meios lícitos. O que a lei proíbe é o enriquecimento ilícito, ou seja, aquele que ofende os princípios da moralidade e da probidade. O pressuposto exigível do tipo é a percepção da vantagem patrimonial ilícita obtida pelo exercício da função pública em geral. Pressuposto dispensável é o dano ao erário. Significa que a conduta de improbidade no caso pode perfazer-se sem que haja lesão aos cofres públicos. É o que ocorre, por exemplo, quando servidor recebe propina de terceiro para conferir-lhe alguma vantagem. O elemento subjetivo da conduta, embora omissivo do dispositivo, restringe-se ao dolo; a culpa não se compadece com a fisionomia do tipo. Realmente, não se pode conceber que algum servidor receba vantagem indevida por imprudência, imperícia e negligência. Por outro lado, o tipo não admite tentativa, como na esfera penal, seja quando meramente formal a conduta (ex: aceitar emprego), seja quando material (recebimento de vantagem). Consequentemente, só haverá improbidade ante a consumação da conduta. O sujeito ativo, em algumas situações, pode ser o agente público e o terceiro, cada um deles necessariamente numa face da conduta e animados do mesmo propósito de ilicitude (coautoria). É o que ocorre na corrupção, em que o terceiro oferece a vantagem (corruptor) e o agente recebe pra si (corrupto). Noutras situações, contudo, pode ser sujeito ativo apenas o agente, quando, por exemplo, adquire bens cujo valor se afigura desproporcional à sua renda. Quanto à natureza do tipo, tratar-se-á sempre de conduta comissiva. De fato, a conduta genérica do caput e as específicas dos incisos não comportam condutas omissivas. Ninguém pode ser omissivo para receber vantagem indevida, aceitar emprego ou comissão ou utilizar em seu favor utensílio pertencente ao patrimônio público.

DANOS AO ERÁRIO- Os atos de improbidade que causam prejuízos ao erário estarão previstos no art. 10 da Lei n.º 8.429/92. Representam eles “qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º” da mesma lei. Além da conduta genérica do caput, a lei relaciona as condutas específicas nos incisos I a XV. (...) A perda patrimonial, consiste em qualquer lesão que afete o patrimônio, este em seu sentido amplo. Desvio indica direcionamento indevido de bens ou haveres; apropriação é a transferência indevida da propriedade; malbaratamento significa desperdiçar, dissipar, vender com prejuízo; e a dilapidação equivale a destruição, estrago. Na verdade, estas quatro últimas ações são exemplos de meios que conduzem à perda patrimonial; este é o gênero, do qual aquelas são espécies. O objeto da tutela reside na preservação do patrimônio público. Não somente é de proteger-se o erário em si, com suas dotações e recursos, como outros bens e valores jurídicos de que se compõe o patrimônio público. Esse é o intuito da lei no que toca a tal aspecto. Pressuposto exigível é a ocorrência do dano ao patrimônio das pessoas referidas no art. 1º da lei. Nesta há menção a prejuízo ao erário, termo que transmite o sentido de perda patrimonial em sentido estrito, mas a ideia é mais ampla, significando dano, indicativo de



qualquer tipo de lesão. (...) Pressuposto dispensável é a ocorrência de enriquecimento ilícito. A conduta pode provocar dano ao erário sem que alguém se locuplete indevidamente. É o caso em que o agente realiza operação financeira sem observância das normais legais e regulamentares (art. 10, inciso VI). O elemento subjetivo é o dolo ou a culpa, como consta do caput do dispositivo. (...) No que tange ao sujeito ativo, repetimos o comentário já feito anteriormente a propósito do enriquecimento ilícito; tanto pode a improbidade ser cometida pelo agente público (quando, por exemplo, age negligentemente na arrecadação de tributo, como previsto no art. 10, X), quanto pelo agente em coautoria com o terceiro (como ocorre quando o agente indevidamente faz doação de bem público a terceiro, nos termos do art. 10, III). A natureza dos tipos admite condutas comissivas e omissivas, o que nesse aspecto se diferencia dos atos que importam em enriquecimento ilícito, só perpetrados, como vimos, por atos comissivos. Se o agente concorre para que bem público seja incorporado ao patrimônio da pessoa privada (art. 10, I), sua conduta é comissiva; quando permite a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento (art. 10, IX), sua conduta é normalmente omissiva.

VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS – Diz o art. 11 da Lei n.º 8.429/1992 que se configura como 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”. Essa é a conduta genérica; os incisos I a VII relacionam as condutas específicas. (...) No dispositivo em foco, constitui objeto da tutela a observância dos princípios constitucionais. Com a positivação dos princípios, criam-se tipos legais conformadores de improbidade administrativa. Assim, a violação de princípio configura-se fatalmente como violação do princípio da legalidade. O pressuposto exigível é somente a vulneração em si dos princípios administrativos. Consequentemente, são pressupostos dispensáveis o enriquecimento ilícito e o dano ao erário. A improbidade, portanto, cometida com base no art. 11, pode não provocar lesão patrimonial às pessoas mencionadas no art. 1º nem permitir o enriquecimento indevido de agentes e terceiros. É o caso em que o agente retarda a prática de ato de ofício (art. 11, II). Não obstante, essa improbidade pode caracterizar-se como gravíssima, permitindo até mesmo a aplicação das sanções de perda de função pública e de suspensão dos direitos políticos. O elemento subjetivo é exclusivamente o dolo; não tendo havido na lei referência à culpa, como seria necessário, não se enquadra como ato de improbidade aquele praticado por imprudência, negligência ou imperícia. Poderá, é óbvio, constituir infração funcional e gerar a aplicação de penalidade, conforme a lei de incidência, mas de improbidade não se cuidará (...) Quanto ao sujeito ativo, a regra é que somente o agente público assim se qualifique. O terceiro somente será coautor se induzir ou concorrer para a improbidade praticada pelo agente, ou locupletar-se da prática do ato. Para exemplificar, é concebível que terceiro, representante de empresa, induza o agente a frustrar a licitude de concurso público (art. 11, inciso V); se o fizer, será autor de ato de improbidade (art. 3º). Finalmente, a natureza dos tipos implica condutas comissivas e omissivas. Como exemplo das primeiras, cite-se a revelação pelo agente de fato de que tenha ciência em virtude de sua competência administrativa (art. 11, III); já a omissiva é a conduta em que o agente “deixa de praticar indevidamente, ato de ofício” (artigo 11, II). (Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 27. ed. rev., ampl. E atual. até 31.12.2013 – São Paulo: Atlas, 2014). (grifo nosso).

No caso dos autos, a Ação de Improbidade Administrativa, originária deste recurso, fora ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Pará contra o Apelante (Ex-Prefeito Municipal), pelo fato de ter sido constatadas irregularidades em procedimentos licitatórios e destinação de recursos.

Após instrução probatória, a sentença foi de parcial procedência, limitando-se a condenação ao reconhecimento de irregularidades na destinação de recursos destinados à construção da Praça da Igreja de São Francisco, que resultou na condenação para ressarcimento ao erário no valor de R\$ 21.168,00 (vinte e um mil cento e sessenta e oito reais), além de irregularidades pela inexistência de procedimento licitatório e outras falhas em certames que



chegaram a ser realizados.

No que concerne à tipificação de Danos ao erário, o caput do artigo 10 da Lei n.º 8.429/92 dispõe:

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: (...). (grifo nosso).

Analisando os autos, verifica-se que o Tribunal de Contas do Estado do Pará após análise do recurso interposto pelo Apelante, manteve o reconhecimento de irregularidades na realização da obra destinada a construção da Praça da Igreja de São Francisco em razão da ausência de comprovação da destinação dos recursos, não tendo o Recorrente logrado êxito em demonstrar o contrário também nesta demanda, uma vez que se mostra frágil o argumento de que o emprego dos materiais não podem ser constatado em razão do decurso de cerca de dois anos entre o término da obra e a fiscalização.

Deste modo, inexistindo documento que infirme o apurado pelo TCE, devem ser considerados válidos os elementos fáticos nele contido, uma vez que as informações prestadas pelo servidor público estão sob o manto da fé pública, caracterizando-se o ato de improbidade administrativa por dano ao erário, com o consequente ressarcimento do valor correspondente à parte descumprida pelo Apelante, conforme bem observado pelo Magistrado de origem:

(...) em que pesem os argumentos da defesa, o requerido, apesar de haver demonstrado que parte dos atos de improbidade a ele imputados na inicial foram descaracterizados pelo TCM, não conseguiu apresentar provas no sentido de que efetivamente realizou os serviços na Construção da Praça da Igreja de São Francisco, nem a dispensa regular de procedimento licitatório. Assim, demonstrada a prática específica de condutas ímprobas que alcançam, em valores, o dano à comunidade, no total de R\$ 21.168,00 (vinte e um mil cento e sessenta e oito reais). (...). (grifo nosso).

Além disto, houve irregularidade em diversos procedimentos licitatórios, bem como em razão da ausência da realização de licitação, tendo sido ultrapassado o valor limite para a dispensa do procedimento, sendo também por este motivo, cabível a condenação do Apelante.

Ademais, não prospera o argumento do Recorrente de que os procedimentos licitatórios dispensados devem ser considerados por segmentos da administração pública, pois se assim o fosse, caberia partilhar a administração pública em tantos quantos segmentos fossem necessários para que o limite não seja ultrapassado, escusando-se da obrigação de licitar.

Registre-se ainda, que é incontroversa a existência de diversas falhas nos procedimentos licitatórios para a obra da ponte de madeira na vila Ambrósios; aquisições de asfalto diluído de petróleo tipo CR 250, pedra, areia, capa de carvão e seixo, para serviços de urbanização; nos serviços de manutenção e instalação da iluminação pública; e serviços de coleta, transporte e destino final de resíduo sólido, orgânico e inorgânico nas vias públicas do Município, não sendo



cabível o argumento de que falhas nos procedimentos licitatórios tenham ocorridos por desorganização da gestão anterior.

Por fim, não prospera o argumento do Recorrente, acerca da impossibilidade de condenação por ausência de má-fé em sua conduta, pois é cediço que, em se tratando de condenação fundamentada na ocorrência de danos ao erário na forma prevista no art. 10 da Lei 8.429/92, basta a ocorrência de culpa para a responsabilização do agente público. Neste sentido, é a jurisprudência do STJ:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10 DA LEI 8.429/92. CULPA. DESNECESSIDADE DE CONDUTA DOLOSA. PRECEDENTES. 1. O entendimento do STJ é que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas prescrições da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10. Precedentes: AgRg no AREsp 514865/SP, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 28/6/2017; REsp 1.674.354/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 13/9/2017. 2. Agravo interno não provido. (STJ - AgInt no REsp: 1430325 PE 2014/0009498-0, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 01/03/2018, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 13/03/2018)

Desta forma, imperiosa a manutenção da sentença que julgou parcialmente procedente a Ação de Improbidade Administrativa, sancionando o Apelante pela prática do comportamento enquadrado no artigo 10, incisos VIII, XI, XI e XII da Lei n.º 8.429/92 com a aplicação das penas previstas no art. 12, II mesmo diploma legal.

Ante o exposto, **CONHEÇO e NEGO PROVIMENTO à Apelação Cível**, nos termos da fundamentação.

É o voto.

P.R.I.C.

Belém, 01 de março de 2021.

ELVINA GEMAQUE TAVEIRA

Desembargadora Relatora

Belém, 19/03/2021



Trata-se de APELAÇÃO CÍVEL (processo nº 0002927-39.2012.8.14.0070 - PJE) interposta por LUIZ GONZAGA LEITE LOPES contra MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ, em razão da sentença proferida pelo MM. Juízo da 1ª Vara Cível e Empresarial de Abaetetuba, nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Apelado.

Na petição inicial, o Apelado aduziu, em síntese, que o Apelante cometeu a prática de improbidade administrativa, no exercício financeiro de 2005, quando, como ordenador de despesas, cometeu ilegalidades na gestão do orçamento municipal da Prefeitura de Abaetetuba.

Afirmou que a prestação de contas do Apelante não foi aprovada pelo Tribunal de Contas dos Municípios, conforme Resolução n. 9.180, consignando a necessidade de restituição aos cofres municipais das seguintes quantias: R\$ 13.980,00, referente ao pagamento indevido na reforma e ampliação do Matadouro Público Municipal; R\$ 21.168,00, por serviços não constatados pela Comissão de Inspeção na construção da Praça da Igreja de São Francisco; R\$ 36.100,00, pela despesa indevida na construção da ponte de madeira na Ilha do Capim; e R\$ 111.647,89 de receita não contabilizada.

Destacou ainda, que o ex-gestor não realizou procedimento licitatório que justificasse a liberação de valores para obras como a Ponte de Madeira da Vila Ambrósios; aquisição de asfalto diluído de petróleo tipo CR 250, pedra, areia, capa de carvão e seixo, para serviços de manutenção e instalação da iluminação pública e; serviços de coleta, transporte e destino final de resíduo sólido, orgânico e inorgânico nas vias públicas do Município, sendo que o valor pago pela prestação de serviços remontam valor superior ao máximo permitido na legislação que justifica a dispensa, ou até mesmo, a inexigibilidade de procedimento licitatório, resultando as condutas em danos ao erário.

Ao fim, pugnou pela condenação do requerido pelas condutas previstas no art. 11, II e VI e nas penas tipificadas no ar. 12, II e III da Lei de Improbidade Administrativa com o ressarcimento integral do dano ao erário.

Após regular instrução processual, o Juízo de origem, proferiu sentença com a e parte dispositiva nos seguintes termos:

(...) Diante de todo o exposto, JULGO PROCEDENTE A AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, para condenar o requerido LUIZ GONZAGA LEITE LOPES, por violação à norma prevista no art. 10, "caput" e incisos VIII, XI, XII e XIII, da Lei n. 8.429/92 e, imputando-lhe em penas previstas no art. 12, II, da mesma legislação, a suspensão dos direitos políticos por seis anos, a 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; e o ressarcimento integral do dano, no montante de R\$ 21.168,00, acrescido de juros legais e correção monetária, pelos índices oficiais de remuneração básica e juros aplicados às cadernetas de poupança (Artigo 1º-F da Lei no 9.494 /1997 com a redação que lhe foi dada pela Lei no 11.960 /2009), a contar da data da prática do ato danoso, qual seja, julho/2005 (Súmula 54 STJ), extinguindo o processo com resolução do mérito nos termos do



art. 487, I, do Novo Código de Processo Civil.

Sem custas (artigos 17 e 18 da Lei de Improbidade Administrativa e Portaria n. 2.537/2013-GP) e honorários diante da natureza e qualidade da parte autora. (...).

Em razões recursais, o Apelante sustenta, preliminarmente, a nulidade da sentença, por julgamento *extra petita* e violação aos princípios do contraditório e ampla defesa, aduzindo que a condenação possui fundamento legal diverso do que consta na petição inicial.

No mérito, sustenta a inexistência de danos ao erário, dolo ou má fé de forma a ensejar a condenação por ato de improbidade administrativa. Em relação à construção da Praça da Igreja de São Francisco, afirma que o TCM ao rejeitar a prestação de contas, não levou em consideração que a obra foi executada em julho e agosto de 2005 e a inspeção realizada pelo órgão somente foi realizada em 2007 quando os serviços já haviam se deteriorado em parte.

Acerca da inexistência de procedimento licitatório, afirma que os gastos foram realizados em segmentos distintos da administração, com dotações orçamentárias específicas, de forma que, os gastos devem ser considerados individualmente, e que por este motivo, não fora ultrapassado o limite imposto para a dispensa de licitação.

Em relação às falhas nos processos licitatórios descritos na Resolução 9.180, que resultou na condenação para ressarcimento ao erário no valor de R\$ 21.168,00 (vinte e um mil cento e sessenta e oito reais), afirma que ocorreram erros por ter recebido a gestão da administração anterior desorganizada e sem as informações necessárias para desempenhar uma boa gestão, tendo, ainda assim, realizado procedimentos licitatórios, nos quais não se verifica a existência de danos ao erário ou má-fé em sua conduta, requisito necessário à condenação nas hipóteses tipificadas no art. 10 da Lei 8.429/92

O Apelado apresentou contrarrazões refutando a pretensão do Apelante e requerendo o desprovimento do recurso.

A apelação foi recebida no duplo efeito (Num. 980396 - Pág. 1).

Em manifestação, a Procuradoria de Justiça do Ministério Público, na qualidade de *custus legis*, se pronuncia pelo conhecimento e desprovimento do recurso.

É o relatório do necessário.



À luz do CPC/15, conheço da Apelação, uma vez que presentes os pressupostos de admissibilidade, passando a apreciá-la.

Havendo preliminares, passo a analisá-las.

PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA POR JULGAMENTO *EXTRA PETITA*.

O Apelante sustenta que a sentença é *extra petita* pois impôs condenação com fundamento no art. 10, VIII, IX, XI e XII da Lei 8.429/92 ao passo que o pedido inicial indica que a conduta do Recorrente se enquadra no art. 11, II e VI da referida Lei, o que teria ocasionado ainda, prejuízo ao exercício do contraditório e ampla defesa.

Não assiste razão ao Recorrente, pois a sentença utiliza como fundamento os mesmos fatos descritos na petição inicial e apurados no decorrer da instrução processual, tendo sido permitido ao Recorrente o exercer o direito de defesa em relação as condutas que lhe foram atribuídas e que, ao final, restaram confirmadas em sentença.

O que houve no caso em análise foi o enquadramento da conduta do Apelante em dispositivo diverso da Lei de improbidade administrativa, o que não configura julgamento fora dos limites da lide, pois é cediço que cabe ao julgador analisar a pertinência dos fatos nela descritos e não ater-se apenas à capitulação legal indicada. Neste sentido, é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPUGNAÇÃO DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. CONHECIMENTO DO AGRAVO INTERNO. VIOLAÇÃO AO ART. 5º, LV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMPEDIMENTO DE ANÁLISE EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. COMPETÊNCIA DO STF. CERCEAMENTO DE DEFESA. REVOLVIMENTO DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INVIABILIDADE. SÚMULA 7 DESTA CORTE. DECISÃO QUE ENQUADRA A CONDUTA EM DISPOSITIVO DE LEI DIVERSO DO INDICADO NA PETIÇÃO INICIAL. JULGAMENTO 'EXTRA PETITA'. INOCORRÊNCIA. PRESENÇA DE ELEMENTO SUBJETIVO PARA CARACTERIZAÇÃO DE ATO ÍMPROBO. ENTENDIMENTO ADOTADO PELA CORTE DE ORIGEM EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA 83/STJ. CONFIGURAÇÃO DE CONDUTA CULPA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. COMPROVAÇÃO SIMILITUDE FÁTICA ENTRE OS JULGADOS. NECESSIDADE REVISÃO FÁTICA. IMPEDIMENTO. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO PROVIDO. AGRAVOS EM RECURSOS ESPECIAIS CONHECIDOS PARA NEGAR SEGUIMENTO AOS RECURSOS ESPECIAIS.

[...]

V - Não configura julgamento "extra petita" a decisão que enquadra os atos de improbidade em dispositivo diverso do indicado na petição inicial, ao analisar os fatos nela descritos. VI - É pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça segundo o qual há necessidade de análise elemento subjetivo para a configuração de ato de improbidade administrativa, qual seja, dolo para os atos previstos nos arts. 9º e 11 ou, ao menos, culpa para o ato previsto no art. 10 da Lei de Improbidade



Administrativa.

(AgInt no AREsp 435.709/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/03/2018, DJe 05/04/2018) (grifos nossos).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CORREÇÃO DE ERRO MATERIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 284/STF. VIOLAÇÃO AO ART. 5º, LV DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. COMPETÊNCIA DO STF. AÇÃO DE IMPROBIDADE. MUNICÍPIO INTERESSADO. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. JULGAMENTO "EXTRA PETITA". NÃO CARACTERIZAÇÃO. OFENSA A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO. DOLO GENÉRICO CARACTERIZADO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA N. 284/STF. APLICABILIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA.

[...]

VI - Não há que se falar em julgamento "extra petita" na hipótese de decisão que enquadra o ato de improbidade em dispositivo diverso do indicado na inicial, pois a defesa atém-se aos fatos, cabendo ao juiz a sua qualificação jurídica.

VII - In casu, rever o entendimento do tribunal de origem, no sentido de ser cabível a condenação por ato de improbidade em decorrência de configuração de dolo genérico do agente público ao manter parentes empregados na Prefeitura mesmo após as recomendações do Ministério Público, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 07/STJ.

[...]

(AgInt no REsp 1618478/PB, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/06/2017, DJe 19/06/2017) (grifos nossos).

Por tais razões, **rejeito a preliminar.**

MÉRITO

A questão em análise reside em verificar se restou caracterizado o Ato de Improbidade Administrativa por violação ao disposto no artigo 10 da Lei n.º 8.429/92.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, a Ação de improbidade administrativa é aquela em que se pretende o reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração, perpetradas por administradores públicos e terceiros, e a consequente aplicação das sanções legais, com o escopo de preservar o princípio da moralidade administrativa.

A Constituição Federal ao tratar das sanções decorrentes de improbidade estabelece, em seu artigo 37, §4º, 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".



Como cediço, a Ação de Improbidade Administrativa é regulada pela Lei n.º 8.429/92, cuja estrutura se compõe de cinco pontos principais: o sujeito passivo (administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual - artigo 1º), o sujeito ativo (agente público - artigo 2º e, terceiros – artigo 3º), a tipologia da improbidade (atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito – artigo 9º, atos que causam prejuízo ao erário – artigo 10 e, atos que atentam contra os princípios da Administração pública – artigo 11), as sanções (perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil, proibição de contratar com o Poder Público e, proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios – artigo 12, incisos I à III, onde cada inciso contém relação própria para uma determinada espécie de improbidade) e, os procedimentos administrativo e judicial (procedimento administrativo – artigos 14 à 16 e, judicial – artigos 17 e 18).

Em relação a tipologia da improbidade, José dos Santos Carvalho Filho esclarece:

(...) ENRIQUECIMENTO ILÍCITO – Segundo o art. 9º, a conduta de improbidade gera enriquecimento ilícito quando o autor auferir “qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º” da lei. Essa é a conduta genérica, constando dos incisos I a XII as condutas específicas. Constitui objeto da tutela o enriquecimento legítimo, justo e moral. Não há objeção a que o indivíduo se enriqueça, desde que o faça por meios lícitos. O que a lei proíbe é o enriquecimento ilícito, ou seja, aquele que ofende os princípios da moralidade e da probidade. O pressuposto exigível do tipo é a percepção da vantagem patrimonial ilícita obtida pelo exercício da função pública em geral. Pressuposto dispensável é o dano ao erário. Significa que a conduta de improbidade no caso pode perfazer-se sem que haja lesão aos cofres públicos. É o que ocorre, por exemplo, quando servidor recebe propina de terceiro para conferir-lhe alguma vantagem. O elemento subjetivo da conduta, embora omissivo, restringe-se ao dolo; a culpa não se compadece com a fisionomia do tipo. Realmente, não se pode conceber que algum servidor receba vantagem indevida por imprudência, imperícia e negligência. Por outro lado, o tipo não admite tentativa, como na esfera penal, seja quando meramente formal a conduta (ex: aceitar emprego), seja quando material (recebimento de vantagem). Consequentemente, só haverá improbidade ante a consumação da conduta. O sujeito ativo, em algumas situações, pode ser o agente público e o terceiro, cada um deles necessariamente numa face da conduta e animados do mesmo propósito de ilicitude (coautoria). É o que ocorre na corrupção, em que o terceiro oferece a vantagem (corruptor) e o agente recebe pra si (corrupto). Noutras situações, contudo, pode ser sujeito ativo apenas o agente, quando, por exemplo, adquire bens cujo valor se afigura desproporcional à sua renda. Quanto à natureza do tipo, tratar-se-á sempre de conduta comissiva. De fato, a conduta genérica do caput e as específicas dos incisos não comportam condutas omissivas. Ninguém pode ser omissivo para receber vantagem indevida, aceitar emprego ou comissão ou utilizar em seu favor utensílio pertencente ao patrimônio público.

DANOS AO ERÁRIO- Os atos de improbidade que causam prejuízos ao erário estarão previstos no art. 10 da Lei n.º 8.429/92. Representam eles “qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º” da mesma lei. Além da conduta genérica do caput, a lei relaciona as condutas específicas nos incisos I a XV. (...) A perda patrimonial, consiste em qualquer lesão que afete o patrimônio, este em seu sentido amplo. Desvio indica direcionamento indevido de bens ou haveres; apropriação é a transferência indevida da propriedade; malbaratamento significa desperdiçar, dissipar, vender com prejuízo; e a dilapidação equivale a destruição, estrago. Na verdade, estas quatro últimas ações são exemplos de meios que conduzem à perda patrimonial; este é o gênero, do qual aquelas são espécies. O objeto da tutela reside na preservação do



patrimônio público. Não somente é de proteger-se o erário em si, com suas dotações e recursos, como outros bens e valores jurídicos de que se compõe o patrimônio público. Esse é o intuito da lei no que toca a tal aspecto. Pressuposto exigível é a ocorrência do dano ao patrimônio das pessoas referidas no art. 1º da lei. Nesta há menção a prejuízo ao erário, termo que transmite o sentido de perda patrimonial em sentido estrito, mas a ideia é mais ampla, significando dano, indicativo de qualquer tipo de lesão. (...) Pressuposto dispensável é a ocorrência de enriquecimento ilícito. A conduta pode provocar dano ao erário sem que alguém se locuplete indevidamente. É o caso em que o agente realiza operação financeira sem observância das normais legais e regulamentares (art. 10, inciso VI). O elemento subjetivo é o dolo ou a culpa, como consta do caput do dispositivo. (...) No que tange ao sujeito ativo, repetimos o comentário já feito anteriormente a propósito do enriquecimento ilícito; tanto pode a improbidade ser cometida pelo agente público (quando, por exemplo, age negligentemente na arrecadação de tributo, como previsto no art. 10, X), quanto pelo agente em coautoria com o terceiro (como ocorre quando o agente indevidamente faz doação de bem público a terceiro, nos termos do art. 10, III). A natureza dos tipos admite condutas comissivas e omissivas, o que nesse aspecto se diferencia dos atos que importam em enriquecimento ilícito, só perpetrados, como vimos, por atos comissivos. Se o agente concorre para que bem público seja incorporado ao patrimônio da pessoa privada (art. 10, I), sua conduta é comissiva; quando permite a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento (art. 10, IX), sua conduta é normalmente omissiva.

VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS – Diz o art. 11 da Lei n.º 8.429/1992 que se configura como 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”. Essa é a conduta genérica; os incisos I a VII relacionam as condutas específicas. (...) No dispositivo em foco, constitui objeto da tutela a observância dos princípios constitucionais. Com a positivação dos princípios, criam-se tipos legais conformadores de improbidade administrativa. Assim, a violação de princípio configura-se fatalmente como violação do princípio da legalidade. O pressuposto exigível é somente a vulneração em si dos princípios administrativos. Consequentemente, são pressupostos dispensáveis o enriquecimento ilícito e o dano ao erário. A improbidade, portanto, cometida com base no art. 11, pode não provocar lesão patrimonial às pessoas mencionadas no art. 1º nem permitir o enriquecimento indevido de agentes e terceiros. É o caso em que o agente retarda a prática de ato de ofício (art. 11, II). Não obstante, essa improbidade pode caracterizar-se como gravíssima, permitindo até mesmo a aplicação das sanções de perda de função pública e de suspensão dos direitos políticos. O elemento subjetivo é exclusivamente o dolo; não tendo havido na lei referência à culpa, como seria necessário, não se enquadra como ato de improbidade aquele praticado por imprudência, negligência ou imperícia. Poderá, é óbvio, constituir infração funcional e gerar a aplicação de penalidade, conforme a lei de incidência, mas de improbidade não se cuidará (...) Quanto ao sujeito ativo, a regra é que somente o agente público assim se qualifique. O terceiro somente será coautor se induzir ou concorrer para a improbidade praticada pelo agente, ou locupletar-se da prática do ato. Para exemplificar, é concebível que terceiro, representante de empresa, induza o agente a frustrar a licitude de concurso público (art. 11, inciso V); se o fizer, será autor de ato de improbidade (art. 3º). Finalmente, a natureza dos tipos implica condutas comissivas e omissivas. Como exemplo das primeiras, cite-se a revelação pelo agente de fato de que tenha ciência em virtude de sua competência administrativa (art. 11, III); já a omissiva é a conduta em que o agente “deixa de praticar indevidamente, ato de ofício” (artigo 11, II). (Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 27. ed. rev., ampl. E atual. até 31.12.2013 – São Paulo: Atlas, 2014). (grifo nosso).

No caso dos autos, a Ação de Improbidade Administrativa, originária deste recurso, fora ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Pará contra o Apelante (Ex-Prefeito Municipal), pelo fato de ter sido constatadas irregularidades em procedimentos licitatórios e destinação de recursos.



Após instrução probatória, a sentença foi de parcial procedência, limitando-se a condenação ao reconhecimento de irregularidades na destinação de recursos destinados à construção da Praça da Igreja de São Francisco, que resultou na condenação para ressarcimento ao erário no valor de R\$ 21.168,00 (vinte e um mil cento e sessenta e oito reais), além de irregularidades pela inexistência de procedimento licitatório e outras falhas em certames que chegaram a ser realizados.

No que concerne à tipificação de Danos ao erário, o caput do artigo 10 da Lei n.º 8.429/92 dispõe:

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: (...). (grifo nosso).

Analisando os autos, verifica-se que o Tribunal de Contas do Estado do Pará após análise do recurso interposto pelo Apelante, manteve o reconhecimento de irregularidades na realização da obra destinada a construção da Praça da Igreja de São Francisco em razão da ausência de comprovação da destinação dos recursos, não tendo o Recorrente logrado êxito em demonstrar o contrário também nesta demanda, uma vez que se mostra frágil o argumento de que o emprego dos materiais não podem ser constatado em razão do decurso de cerca de dois anos entre o término da obra e a fiscalização.

Deste modo, inexistindo documento que infirme o apurado pelo TCE, devem ser considerados válidos os elementos fáticos nele contido, uma vez que as informações prestadas pelo servidor público estão sob o manto da fé pública, caracterizando-se o ato de improbidade administrativa por dano ao erário, com o conseqüente ressarcimento do valor correspondente à parte descumprida pelo Apelante, conforme bem observado pelo Magistrado de origem:

(...) em que pesem os argumentos da defesa, o requerido, apesar de haver demonstrado que parte dos atos de improbidade a ele imputados na inicial foram descaracterizados pelo TCM, não conseguiu apresentar provas no sentido de que efetivamente realizou os serviços na Construção da Praça da Igreja de São Francisco, nem a dispensa regular de procedimento licitatório. Assim, demonstrada a prática específica de condutas ímprobas que alcançam, em valores, o dano à comunidade, no total de R\$ 21.168,00 (vinte e um mil cento e sessenta e oito reais). (...). (grifo nosso).

Além disto, houve irregularidade em diversos procedimentos licitatórios, bem como em razão da ausência da realização de licitação, tendo sido ultrapassado o valor limite para a dispensa do procedimento, sendo também por este motivo, cabível a condenação do Apelante.

Ademais, não prospera o argumento do Recorrente de que os procedimentos licitatórios dispensados devem ser considerados por segmentos da administração pública, pois se assim o fosse, caberia partilhar a administração pública em tantos quantos segmentos fossem necessários para que o limite não seja ultrapassado, escusando-se da obrigação de licitar.



Registre-se ainda, que é incontroversa a existência de diversas falhas nos procedimentos licitatórios para a obra da ponte de madeira na vila Ambrósios; aquisições de asfalto diluído de petróleo tipo CR 250, pedra, areia, capa de carvão e seixo, para serviços de urbanização; nos serviços de manutenção e instalação da iluminação pública; e serviços de coleta, transporte e destino final de resíduo sólido, orgânico e inorgânico nas vias públicas do Município, não sendo cabível o argumento de que falhas nos procedimentos licitatórios tenham ocorridos por desorganização da gestão anterior.

Por fim, não prospera o argumento do Recorrente, acerca da impossibilidade de condenação por ausência de má-fé em sua conduta, pois é cediço que, em se tratando de condenação fundamentada na ocorrência de danos ao erário na forma prevista no art. 10 da Lei 8.429/92, basta a ocorrência de culpa para a responsabilização do agente público. Neste sentido, é a jurisprudência do STJ:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10 DA LEI 8.429/92. CULPA. DESNECESSIDADE DE CONDUTA DOLOSA. PRECEDENTES. 1. O entendimento do STJ é que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas prescrições da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10. Precedentes: AgRg no AREsp 514865/SP, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 28/6/2017; REsp 1.674.354/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 13/9/2017. 2. Agravo interno não provido.

(STJ - AgInt no REsp: 1430325 PE 2014/0009498-0, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 01/03/2018, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 13/03/2018)

Desta forma, imperiosa a manutenção da sentença que julgou parcialmente procedente a Ação de Improbidade Administrativa, sancionando o Apelante pela prática do comportamento enquadrado no artigo 10, incisos VIII, XI, XI e XII da Lei n.º 8.429/92 com a aplicação das penas previstas no art. 12, II mesmo diploma legal.

Ante o exposto, **CONHEÇO e NEGO PROVIMENTO à Apelação Cível**, nos termos da fundamentação.

É o voto.

P.R.I.C.

Belém, 01 de março de 2021.

ELVINA GEMAQUE TAVEIRA

Desembargadora Relatora



APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CÍVEL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR DE NULIDADE PROCESSUAL POR JULGAMENTO *EXTRA PETITA*. PRELIMINAR REJEITADA. MÉRITO. ARGUIÇÃO DE AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AFASTADA. REJEIÇÃO DE CONTAS. NÃO COMPROVAÇÃO DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS E IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIOS. DANO AO ERÁRIO. ART. 10 DA LEI 8.429/92. INEXIGÊNCIA DE DOLO, SENDO SUFICIENTE A CONFIGURAÇÃO DE CULPA. PRECEDENTES. APELAÇÃO CONHECIDA E NÃO PROVIDA À UNANIMIDADE.

1. **Preliminar de nulidade processual por julgamento *extra petita*.** O enquadramento da conduta do Apelante em dispositivo diverso da Lei de improbidade administrativa, não configura julgamento fora dos limites da lide, pois é cediço que cabe ao julgador analisar a pertinência dos fatos nela descritos e não ater-se apenas à capitulação legal indicada na ação de improbidade. Precedentes do STJ. **Preliminar rejeitada.**

2. **Mérito.** A Ação de Improbidade Administrativa, originária deste recurso, fora ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Pará contra o Apelante (Ex-Prefeito Municipal), pelo fato de terem sido constatadas irregularidades em procedimento licitatórios e na destinação de recursos públicos.

3. O Tribunal de Constas do Estado do Pará após análise do recurso interposto pelo Apelante, manteve o reconhecimento de irregularidades na realização da obra destinada à construção da Praça da Igreja de São Francisco em razão da ausência de comprovação da destinação dos recursos, não tendo o Recorrente logrado êxito em demonstrar o contrário também nesta demanda, uma vez que se mostra frágil o argumento de que o emprego dos materiais não podem ser constatado em razão do decurso de cerca de dois anos entre o término da obra e a fiscalização.

4. Além disto, o órgão fiscalizador reconheceu que houve irregularidades em diversos procedimentos licitatórios, bem como em razão da ausência da realização de licitação, tendo sido ultrapassado o valor limite para a dispensa do procedimento, sendo também por este motivo, cabível a condenação do Apelante.

5. Não prospera o argumento do Recorrente, acerca da impossibilidade de condenação por ausência de má-fé em sua conduta, pois é cediço que, em se tratando de condenação fundamentada na ocorrência de danos ao erário na forma prevista no art. 10 da Lei 8.429/92, basta a ocorrência de culpa para a responsabilização do agente público.

6. **Recurso conhecido e desprovido à unanimidade.**

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 1ª Turma de Direito Público, à unanimidade, em CONHECER E NEGAR PROVIMENTO ao recurso de apelação, nos termos do voto da eminente Desembargadora Relatora.



Julgamento ocorrido na 5ª Sessão Ordinária do Plenário Virtual da 1ª Turma de Direito Público, Tribunal de Justiça do Estado do Pará, no período de 01 a 08 de março de 2021.

ELVINA GEMAQUE TAVEIRA

Desembargadora Relatora

