



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA
GABINETE DO DES. OSWALDO TRIGUEIRO DO VALLE FILHO

ACÓRDÃO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0000405-31.2012.815.0581.

Origem : *Vara Única da Comarca de Rio Tinto.*

Relator : *Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho.*

Apelante : *Edfrance dos Santos Silva.*

Advogado : *Ednaldo Ribeiro da Silva (OAB/PB nº 7.713).*

01 Apelado : *Paulo Sérgio da Silva Araújo.*

Advogado : *Edward Jonhson Gonçalves de Abrantes (OAB/PB 10.287).*

02 Apelado : *Município de Marcação.*

Advogado : *Antônio Leonardo Gonçalves de Brito Filho (OAB/PB 20.571)*

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR. NULIDADE DA SENTENÇA. DE CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. REJEIÇÃO. MÉRITO. OMISSÃO NA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS MUNICIPAIS. PREJUÍZO AO ERÁRIO. CONDUTA CULPOSA. POSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PELO JUÍZO *A QUO*. ART. 12, INCISO II DA LEI Nº 8.429/92. MULTA CIVIL. IMPOSIÇÃO COM BASE NOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. MANUTENÇÃO. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS, RESSARCIMENTO INTEGRAL DO DANO E PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO. MODIFICAÇÃO PARCIAL DO DECRETO JUDICIAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO AGENTE PÚBLICO E DE GRAVE PREJUÍZO AO ERÁRIO. EXCLUSÃO DA CONDENAÇÃO. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO.

- No caso específico dos autos, analisando o conjunto probatório, vê-se que os documentos necessários carreados eram suficientes para a solução da lide, não havendo necessidade de produção de outras provas.

- O julgamento conforme o estado do processo é faculdade do magistrado de primeira instância, que age de acordo com seu prudente arbítrio, mormente sendo evidentemente suficientes os documentos juntados aos autos para a formação da sua convicção.

- Os elementos trazidos aos autos demonstram a ocorrência de negligência da Administração Pública na arrecadação fiscal, causando prejuízo do Erário do Município, configurando-se ato enquadrado no artigo 10, X, da Lei Federal nº 8.492/92

- Para a aplicação das penalidades previstas nessa norma deve ser considerada a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente. Portanto, as sanções devem ser razoáveis e proporcionais (compatível, apropriada, pertinente com a gravidade e a extensão do dano material e moral) ao ato de improbidade.

- Tendo em vista tratar-se de conduta culposa, bem como considerando a pequena extensão do dano causado e a ausência de proveito patrimonial obtido pelo agente, a imposição de multa civil mostra-se suficiente para inibir condutas similares por parte do gestor e também impor uma punição pelo ato ímprobo.

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos. **ACORDA** a Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, rejeitar a preliminar e, no mérito, dar provimento parcial ao recurso, nos termos do voto do relator, unânime.

Trata-se de **Apelação Cível** interposta por **Edfrance dos Santos Silva** contra sentença (fls. 105/106v) proferida pelo Juízo da Vara Única da Comarca de Rio Tinto que, nos autos da “Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa” ajuizada pelo **Município de Marcação** em face do ora apelante e de **Paulo Sérgio da Silva Araújo**, julgou procedentes os pedidos autorais.

Na peça de ingresso, a parte demandante relatou que os promovidos foram prefeitos do Município de Marcação nos anos de 2009 e 2010, tendo **Paulo Sérgio da Silva Araújo** permanecido a frente do

executivo municipal de janeiro de 2009 a setembro de 2010, quando teve seu mandato cassado por decisão do TRE/PB. Em seguida, o promovido **Edfrance dos Santos Silva**, na condição de Presidente da Câmara de Vereadores, assumiu interinamente a prefeitura no período de setembro de 2010 a dezembro de 2010.

Enfatizou que, durante os respectivos mandatos, os promovidos “*descuraram de seus deveres de administradores públicos, não determinando a arrecadação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU, assim como o imposto sobre transmissão de bens imóveis – ITBI, nos anos de 2009 e 2010, conforme se vê na inscrição do Cadastro Único de Convênio – CAUC*”.

Aduziu que a ausência de arrecadação de impostos causa prejuízo à edilidade e aos munícipes, porquanto o dinheiro que deveria ter sido arrecadado servia para investir em obras e serviços à população.

Ressaltou que “*a renúncia infundada de tributos acarretada pela inércia dos ex-gestores culminou na inscrição do Município no CAUC, o que vem causando prejuízos sem tamanho à administração, haja vista que o promovente está impedido de receber verbas oriundas de convênios federais*”.

Concluiu, pois, que os promovidos praticaram condutas tipificadas pela Lei de Improbidade Administrativa, pugnando pela condenação de ambos nas sanções previstas em tal regramento.

Defesa Preliminar apresentada por Paulo Sérgio da Silva Araújo (fls. 30/36), alegando, em suma, que a informação trazida em sede de exordial de que não havia recolhido os tributos “*é informação tecnicamente equivocada*”.

Ressaltou que somente por meio de lei é possível conceder benefícios ou incentivos de natureza tributária e que, no caso em apreço, não se verificou nenhuma legislação municipal de iniciativa do ex-gestor promovido nesse intuito, tampouco qualquer ato comissivo ou omissivo por parte do mesmo no sentido de deixar de arrecadar impostos.

Defesa Preliminar apresentada também por Edfrance dos Santos Silva (fls. 32/48), sustentando os mesmos argumentos que o primeiro promovido.

Recebida a inicial (fls. 65/66v), foi apresentada contestação por Edfrance dos Santos Silva (fls. 71/71), ratificando os termos da defesa preliminar, bem como ressaltando que permaneceu no cargo por um período de apenas 4 (quatro) meses.

Por seu turno, o demandado Paulo Sérgio da Silva também apresentou contestação (fls. 74/75), asseverando, em suma, que “*no Município de Marcação existem pouquíssimos imóveis registrados(...). As compras e vendas dos imóveis lá existentes se fazem por meio de mero*

contrato particular de compra e venda, sem nenhuma informação à Prefeitura do Município de Marcação”. Alegou, ainda, que o Município em questão encontra-se dentro de uma reserva indígena cuja área pertence à União.

Intimadas a respeito da produção de provas, o Município de Marcação pugnou pelo julgamento antecipado da lide (fls. 79), ao passo que os promovidos deixaram o prazo escoar *in albis*.

Sobreveio, então, sentença de procedência (fls. 80/86), aplicando as seguintes sanções:

“Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido versado na inicial e, em consequência, CONDENO PAULO SÉRGIO DA SILVA ARAÚJO e EDFRANCE DOS SANTOS SILVA, por violação as normas capituladas no art. 10, incisos X e no art. 11, caput e inciso I da Lei 8.429/92 à luz das argumentações acima aduzidas.

Tenho em consideração a extensão do dano causado à coletividade, a gradação da improbidade praticada, sua repercussão no patrimônio do município de São Bentinho -PB, assim como as diretrizes normativas dispostas no art. 12, II, da Lei 8.429/92, deixo de condenar à perda da função pública, prejudicada pelo transcurso do prazo do seu mandato e aplicado ao réu as seguintes penalidades:

a) Ressarcimento integral do dano a ser apurado em liquidação de sentença, concernente aos valores que deixaram de ser negligentemente recolhidos, atualizados monetariamente e com juros legais de 1% ao mês a partir do fato danoso;

b) Suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 05 (cinco) anos;

c) Proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que seja por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo período de 05 (cinco) anos;

Tanto a multa civil quanto o ressarcimento deverão ser revertidos em favor da Prefeitura Municipal de Marcação – PB, conforme dispõe o art. 18 da Lei de Improbidade Administrativa.

Ciência ao Ministério Público.

Custas pela ré. Deixo de condená-la ao pagamento de honorários advocatícios, por ser incabível seu recebimento pelo Ministério Público”.

Embargos de Declaração opostos por Edfrance dos Santos Silva (fls. 88/90), pelo Município de Marcação (fls. 91/92) e por Paulo Sérgio da Silva Araújo (fls. 97/103), os quais foram acolhidos por meio da decisão às fls. 105/106, nos seguintes termos:

“Posto isto, com amparo no art. 1.022 do Código de Processo Civil, ACOELHO PARCIALMENTE OS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO de fls. 88/90, e INTEGRALMENTE OS EMBARGOS DECLARATÓRIOS de fls. 97/99 2 100/103, para reconhecer as contradições e omissões apontadas, integrando a sentença embargada para o fim de:

- a) excluir interinamente o conteúdo da ementa da sentença embargada, por dissociada do contexto da demanda e por não ser obrigatória a sua presença na sentença;*
- b) substituir a expressão “Campos Lindos” às fls. 84 por “Marcação”.*
- c) excluir a frase “como também o próprio acórdão do Tribunal de Contas deste Estado evidencia o valor a ser ressarcido”, contida à fl. 85”.*
- d) substituir o termo “São Bentinho-PB” à fl. 85, por “Marcação -PB”;*
- e) fixar o valor da multa civil no montante do exato valor do dano, para a violação ao art. 10, inciso X; e em 05 (cinco) vezes o valor da remuneração percebidas pelos Agentes, como sanção pela infração ao art. 11, caput e inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa;*
- f) substituir a locução “Deixo de condená-la ao pagamento de honorários advocatícios, por ser incabível seu reconhecimento pelo Ministério Público por “Condeno os Promovidos ao pagamento dos honorários sucumbenciais é o vigente no momento da propositura da demanda”.*

Inconformado, o promovido Edfrance dos Santos Silva interpôs Recurso Apelarório (fls. 109/113), arguindo, preliminarmente, o cerceamento do direito de defesa por ausência de dilação probatória.

No mérito, sustentou que exerceu o mandato de prefeito do Município de Marcação por um período ínfimo de 3 (três) meses e 20 (vinte) dias, motivo pelo qual não deveria responder à presente demanda, posto que a ausência de cobrança de impostos “*não foi deixado pelo gestor interino, mas sim, por ser uma prática de todas as administrações, por está o município dentro de uma reserva indígena*”.

Outrossim, asseverou que, ao assumir a prefeitura do Município de Marcação, a referida edilidade já se encontrava inscrita no cadastro negativo do CUAC – Cadastro Único do Convênio. Ao final, pugnou pelo provimento do apelo, reformando-se a sentença para julgar a demanda improcedente.

Contrarrazões apresentadas (fls. 118/123), pleiteando a manutenção da sentença.

A Procuradoria de Justiça ofertou parecer (fls. 128/123), pugnando pela rejeição da preliminar e opinando pelo desprovimento do apelo.

É o relatório.

VOTO.

Preenchidos os pressupostos de admissibilidade, conheço do apelo, passando à análise de seus argumentos recursais.

- Da preliminar de Cerceamento do Direito de Defesa

Alega o apelante a nulidade da sentença, por cerceamento de defesa, ao fundamento de que não lhe foi permitido a produção de provas para comprovar suas alegações.

De proêmio, esclarece-se que o julgamento conforme o estado do processo é faculdade do magistrado de primeira instância, que age de acordo com seu prudente arbítrio, mormente sendo evidentemente suficientes os documentos juntados aos autos para a formação da sua convicção.

Sobre o tema, precisas são as lições de Cássio Scarpinella Bueno, em sua obra Curso Sistematizado de Direito Processual Civil, 3ª edição de 2010, que:

“Para a compreensão do 'julgamento antecipado da lide', é importante ter presente que é o juiz – e só ele – o destinatário da prova. É o magistrado que tem que se convencer da veracidade das alegações trazidas ao seu conhecimento pelo autor, pelo réu e por eventuais terceiros. É ele que, desenvolvendo cognição estará pronto, ou não, para o julgamento, isto é, para acolher ou deixar de acolher o pedido do autor (ou, se for o caso, do réu) e prestar a tutela jurisdicional respectiva.” (pag. 247).

Conclui, então, que:

“Nesta perspectiva, o 'juízo antecipado da lide' justifica-se quando o juiz está convencido de que não há mais necessidade de qualquer outra prova para a formação de sua cognição sobre quem, autor ou réu, será tutelado pela atuação jurisdicional.” (pag. 247).

Nesses termos, encontrando-se o juiz singular pronto para proferir o julgamento, diante da liberdade que lhe é conferida pela lei para apreciar as provas dos autos e formar seu convencimento, poderá ele indeferir aquelas que considere inúteis ou meramente protelatórias, e assim, antecipar o deslinde da causa.

A corroborar com o exposto, confirmaram-se os seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça:

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL-CONTRATO DE MÚTUO HABITACIONAL- AÇÃO SECURITÁRIA - AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO AO FCVS - LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ-DANOS PROGRESSIVOS - APLICAÇÃO DA SÚMULA 07 DO STJ – PRECEDENTES. INCONFORMISMO DA SEGURADORA.

1. A revisão dos elementos que conduziram a instância ordinária a concluir pela ocorrência de litigância de má-fé demanda o revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos. Aplicação da Súmula 07 do STJ.

2. Não tendo sido demonstrada documentalmente a vinculação de que a apólice de seguro pertencia ao ramo público, seria necessário, na hipótese, o revolvimento do conjunto fático probatório para afastar os argumentos expostos pela Corte Estadual, razão pela qual, incide, no caso, o óbice contido no enunciado da Súmula 07 do STJ.

3. O julgamento antecipado da lide (artigo 330, inciso I, parte final, do CPC) não configura cerceamento de defesa, quando constatada a existência de provas suficientes para o convencimento do magistrado.

4. O acórdão recorrido, em sintonia com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, reconheceu que os danos físicos a darem gênese ao pedido de pagamento de indenização securitária surgiram progressivamente, não se podendo extrair data certa para a deflagração da contagem do prazo prescricional.

5. Em relação à extensão da cobertura securitária prevista no contrato de adesão, somente o exame das cláusulas contratuais, em confronto às provas periciais produzidas nos autos, poderia revelar se o sinistro indenizável corresponde ou não a um risco coberto pela apólice, o que encontra óbice intransponível nos enunciados contidos nas Súmulas 05 e 07 do STJ.

6. Agravo regimental desprovido.” (AgRg no REsp 1079494/SC, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 10/11/2015, DJe 17/11/2015) – (grifo nosso).

E,

“AGRAVO INTERNO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO CONTRA A INADMISSÃO DE RECURSO ESPECIAL. CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO CONFIGURADO. NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVAS. ART. 130 DO CPC. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. FACULDADE DO JUIZ. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ.

1. Compete ao magistrado zelar pela necessidade e utilidade da produção das provas requeridas, nos termos do art. 130 do Código de Processo Civil, de sorte que inexistente nulidade quando o julgamento antecipado da lide decorre, justamente, do entendimento do Juízo a quo de que o feito encontrava-se devidamente instruído.

2. Agravo interno a que se nega provimento.” (AgRg no Ag 1366988/PR, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, julgado em 27/10/2015, DJe 25/11/2015) – (grifo nosso).

Na hipótese vertente, o magistrado sentenciante – deparando-se com uma Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, devidamente instruída com diversos documentos – formou seu convencimento sobre a devida e completa instrução processual, prolatando sentença após a manifestação das partes.

Assim, não há que se falar, no caso concreto, em cerceamento ao devido processo legal, porquanto, após a devida argumentação das partes e juntada das respectivas provas documentais, a juíza entendeu que o processo se encontrava devidamente instruído e apto à formação do seu convencimento sobre a demanda em tela, como, de fato, se constata no caderno processual.

Outrossim, consigo que no presente feito as partes promovidas foram intimadas a respeito do interesse em produzir provas (fls. 77), tendo deixado o prazo escoar *in albis* (fls. 79v).

Não há que se falar, portanto, em cerceamento de defesa, pelo que **REJEITO** a preliminar.

- Do mérito

Como relatado, o cerne do presente recurso diz respeito à condenação do réu Edfrance Santos da Silva nas sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, uma vez que, na condição de prefeito, agiu negligentemente em relação à arredação de impostos de competência do Município.

Pois bem.

Antes de analisar detidamente os aspectos fáticos e jurídicos que envolvem especificamente o caso em questão, alguns delineamentos sobre a improbidade administrativa devem ser realizados.

Conforme é cediço, a Constituição Federal de 1988, com vistas a salvaguardar a moralidade administrativa, previu no § 4º do art. 37 o cabimento de sanções políticas e civis aos agentes que viessem a causar dano ao erário, na forma e gradação previstas em lei. Visando regular o referido dispositivo constitucional, foi editada a Lei n.º 8.429/92, que passou a prever os atos de improbidade administrativa e as penalidades deles decorrentes.

A referida lei disciplinou os atos incursos em improbidade em três aspectos, quais sejam: atos que importam enriquecimento ilícito do agente público (art. 9º); atos que acarretam em prejuízo ao erário (art. 10º); e os atos que atentam contra os princípios que regem a Administração Pública (art. 11º da lei). Em seguida listou, em diversos incisos, exemplificativamente, hipóteses caracterizadoras da dita improbidade.

Não é demais lembrar que para que ocorram os atos de improbidade disciplinados pela legislação supracitada, é indispensável que reste demonstrado o dolo ou a culpa nas condutas do administrador público. Nesse passo, a configuração da improbidade administrativa pressupõe a identificação do elemento subjetivo da conduta do agente, ou seja, o ânimo de agir contra os princípios inerentes à Administração Pública, em violação a algum dos tipos previstos nos arts. 9º, 10 ou 11 da Lei n.º 8.429/92.

No entendimento firme da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, é necessária a existência do elemento subjetivo dolo para caracterização da improbidade administrativa para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 e, ao menos a culpa, para a hipótese do artigo 10.

A título de exemplo, cito o seguinte julgado:

“ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTS. 9º, 10 E 11 DA LEI 8.429/92. IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. ACÓRDÃO QUE, EM FACE DOS ELEMENTOS DE PROVA DOS AUTOS, CONCLUIU PELA AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE ATO ÍMPROBO E DO ELEMENTO SUBJETIVO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO CONFIGURADO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

(...)

III. Em se tratando de improbidade administrativa, é firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que ‘a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos evitada de culpa grave, nas do artigo 10’ (STJ, AIA 30/AM, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, DJe de 28/09/2011). Em igual sentido: STJ, REsp 1.420.979/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 10/10/2014; REsp 1.273.583/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 02/09/2014; AgRg no AREsp 456.655/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 31/03/2014.

(...)

VI. Agravo Regimental improvido”.

(STJ, AgRg no AREsp 409.591/PB, Rel. Ministra ASSULETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/11/2017, DJe 16/11/2017).

Pois bem, há de se analisar se a conduta do apelante se consubstancia em ilícito revestido da qualificadora da improbidade administrativa.

In casu, verifica-se ter restado comprovado que os promovidos deixaram de coletar tributos relativos ao IPTU no período em que estiveram no exercício do cargo de Prefeito do Município de Marcação. Isso porque não foram confeccionados os boletos para pagamentos de tal

imposto, não houve registro de dívida ativa, tampouco foram relacionados os munícipes que se encontravam inadimplentes junto à fazenda municipal.

Vislumbro, pois, que os elementos trazidos aos autos demonstram a ocorrência de negligência da Administração Pública na arrecadação fiscal, causando prejuízo do Erário do Município, configurando-se ato enquadrado no artigo 10, X, da Lei Federal nº 8.492/92, que 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:

(...)

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

Ora, em que pese o apelante tentar atribuir a culpa da ausência de arrecadação aos servidores da prefeitura, não se pode olvidar que, na condição de chefe do Poder Executivo Municipal e, portanto, gestor dos respectivos recursos públicos tinha o dever de ofício de adotar as providências necessárias para a cobrança e arrecadação dos tributos municipais.

Logo, a conduta omissiva do ora apelante quanto à gestão, controle e arrecadação de receitas inegavelmente configura a prática de improbidade administrativa, conforme reconhecido pela sentença primeva.

Com efeito, ainda que a ausência de providências administrativas ou judiciais para a cobrança dos créditos tributários não tenham decorrido de ato voluntário do recorrente, com o malfadado intuito de gerar prejuízo ao erário, basta, para a tipificação da conduta em questão, o elemento "*culpa*", suficientemente configurado na hipótese vertente.

Neste pensar, em comentário ao artigo 10, X, da Lei Federal nº 8.492/92, Waldo Fazzio Júnior (*in* Atos de Improbidade Administrativa. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 138) aduz:

"O agente público negligente é o que por incúria ou inércia não só deixa de cobrar a dívida ativa, mas faz vistas grossas à sonegação. Se o agente

público, não importa o motivo, descuidar-se das providências necessárias a assegurar a arrecadação, pratica ato de improbidade na modalidade culposa. De fato, o inciso trata da gestão irresponsável por culpa em sentido estrito."
(). (grifo nosso).

Outrossim, o fato do apelante ter assumido o cargo de prefeito pelo interregno de apenas quatro meses não afasta sua responsabilidade em relação à gestão das receitas públicas, pois não há justificativa para que, no período em questão, tenha se caracterizado a absoluta falta de providências, sejam administrativas ou judiciais, relativas à constituição e cobrança do crédito tributário.

No mesmo sentido, vejamos julgados dos Tribunais Pátrios, *in verbis*:

***“RECURSO DE APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OMISSÃO NA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PREJUÍZO AO ERÁRIO PÚBLICO. POSSIBILIDADE. 1. A conduta omissiva do agente político, lesiva ao Erário Público, quanto à arrecadação tributária, ofende os princípios da moralidade e legalidade. 2. No caso concreto, a inércia verificada na cobrança de créditos tributários, relacionados com o IPTU, alcançados pela prescrição, caracteriza ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 10, X, da Lei Federal nº 8.492/92. 3. Precedentes da jurisprudência deste E. TJSP. 4. Ação civil pública, julgada procedente. 5. Sentença, ratificada. 6. Recurso de apelação, apresentado pela parte ré, desprovido”.* (TJSP; APL 0007852-68.2005.8.26.0271; Ac. 10678552; Itapevi; Quinta Câmara de Direito Público; Rel. Des. Francisco Bianco; Julg. 31/07/2017; DJESP 11/09/2017; Pág. 3316). (grifo nosso).**

E,

“ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI N. 8.429/92). PRELIMINARES REITERADAS POR FORÇA DO AGRAVO RETIDO. 1. Ilegitimidade ativa ad causam. Insubsistência. Município de Capivari de baixo que figura como pessoa jurídica interessada, na forma do art. 17 Lei n. 8.429/92, não fosse bastante o interesse difuso consubstanciado na proteção da probidade e do patrimônio público. "A Lei n. 8.429/92 (lia) utiliza a expressão pessoa jurídica interessada para designar um dos legitimados à propositura da ação civil de improbidade administrativa. É aquela contra quem se praticou ato de improbidade, que foi lesionada no seu patrimônio ou na sua integridade como ente administrativo. [...] em suma, as pessoas jurídicas de direito público interno (união, estados-membros, Distrito Federal e municípios) são, ao mesmo tempo, pacientes de atos de improbidade administrativa e legitimados, em concorrência disjuntiva, com o ministério público, para promover a ação destinada à aplicação das sanções da Lei n. 8.429/92. Também o são os entes que constituem a administração indireta" (fazzio Júnior, waldo. Atos de improbidade administrativa. São paulo: Atlas, 2007). 2. Ilegitimidade passiva ad causam. Inocorrência. Atos ímprobos que teriam ocorrido no decorrer do mandato do apelante. Como o prazo prescricional para a cobrança do crédito tributário é de 05 (cinco) anos, na forma do [art. 174, caput, do Código Tributário Nacional](#), a partir de sua constituição definitiva - O que no caso do IPTU coincide com " (...) a data de vencimento prevista no carnê de pagamento" (EDCL no aresp n. 44.530/RS, Rel. Min. Castro meira, j. Em 20/03/2012)" -, o implemento do lustro extintivo teria ocorrido no decorrer da gestão do apelante, isto é, entre os anos de 1997 a 2004. 3. Inépcia da inicial por impossibilidade jurídica do pedido. Preliminar que, em verdade, confunde-se com o mérito. Aferição das condições da ação que deve ocorrer in status assertionis. A impossibilidade jurídica do pedido deve ser reconhecida apenas quando o pedido " (...) se choca com preceitos de direito material, de modo que jamais poderá ser atendido, independentemente dos fatos e das circunstâncias do caso concreto" (dinamarco, Cândido Rangel. Instituições de direito processual civil. São paulo: Malheiros, 2001, V. II, p. 298-299), o que não se

*verifica na hipótese vertente, uma vez que a conduta apontada na inicial configura, em tese, o ato de improbidade administrativa tipificado no art. 10, X, da Lei n. 8.429/92, e a ação civil pública é instrumento adequado à sua apuração, servível ao ressarcimento ao erário e à punição do agente supostamente ímprobo. 4. Prescrição. Inocorrência. Prazo quinquenal que inicia somente após o término do exercício do mandato eletivo. Instituto, ademais, inaplicável em relação ao pedido de ressarcimento ao erário, porquanto imprescritível ([art. 37, § 5º, da Constituição Federal](#)). "O prazo prescricional da ação de improbidade administrativa é de cinco anos a contar do dia subsequente ao término do mandato para o qual o agente possuía competência para praticar o ato" (apelação cível n. 2008.080812-5, de capinzal, Rel. Des. Newton Janke, j. 24-08-2010). "é imprescritível a ação civil pública de ressarcimento de danos causados ao erário por atos de improbidade administrativa ([art. 37, § 5º, da CF](#)). Precedentes. Agravo regimental improvido' (AGRG no aresp 76985/MS, Min. Cesar Asfor Rocha). " (apelação cível n. 2012.006063-2, de Garopaba, Rel. Des. Luiz César Medeiros, j. Em 02/04/2013). Mérito: **Ação negligente na arrecadação do IPTU, tributo de competência municipal. Absoluta falta de providências, sejam elas administrativas ou judiciais, tendentes à constituição e cobrança do crédito tributário. Configuração do ato de improbidade administrativa descrito no inciso X do art. 10 da Lei n. 8.429/92. Culpa. Elemento subjetivo evidenciado, imprescindível à caracterização do ato de improbidade administrativa. Condenação mantida. Hipótese em que não foi ajuizada nenhuma execução fiscal quanto à cobrança do IPTU dos exercícios de 1992 a 1996, muito embora o município de Capivari de Baixo fosse credor de significativa quantia. Mesmo que se admita o fato de que o apelante, ao assumir o cargo de prefeito municipal, tenha se deparado com um sistema desorganizado de arrecadação do IPTU no recém emancipado município de Capivari de Baixo, notadamente porque estariam desatualizados os cadastros dos imóveis sujeitos à cobrança, o fato é que restou demonstrado que o crédito fiscal deixou de ser cobrado, prescrevendo, em decorrência da omissão do apelante. Não se quer***

dizer com isto que a dificuldade de cobrar importâncias pequenas, o que muitas vezes impede até o interesse em ajuizar certas execuções fiscais, que prescrevem diante da falta de localização dos contribuintes, enseje sempre a condenação do alcaide por atos de improbidade administrativa, mas sim de que - Como no período em questão - Não pode a gestão dos recursos públicos caracterizar-se pela absoluta falta de providências, sejam administrativas ou judiciais, tendentes à constituição e cobrança do crédito tributário. Considerando que os tributos são a maior fonte de arrecadação orçamentária e estão relacionados à plataforma política do gestor, eles são os instrumentos mais poderosos que tem o estado para financiar as suas atividades e as instituições democráticas, realizando a justiça social através da distribuição de riquezas. Para que o estado possa cumprir seu papel, é necessário que obtenha recursos financeiros, provenientes, na sua maioria, dos tributos arrecadados, a fim de que possa prestar serviços que atendam às necessidades públicas mais básicas, tais como educação, saúde, segurança, habitação; saneamento básico, etc. Esta é a razão pela qual a Lei n. 8.429/92, ao dispor sobre o ato de improbidade administrativa previsto no art. 10 (dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário), admite o elemento subjetivo culpa, tanto que o inciso X é expresso ao referir-se à negligência quando da arrecadação fazendária. Vale dizer, ao reconhecer a importância da função social dos tributos, facilita a responsabilização dos agentes que deixem de arrecadar recursos públicos, contentando-se com a culpa em detrimento do dolo. "Doutrina e jurisprudência pátrias afirmam que os tipos previstos no art. 10 e incisos (improbidade por lesão ao erário público) prevêm a realização de ato de improbidade administrativa por ação ou omissão, dolosa ou culposa. Portanto, há previsão expressa da modalidade culposa no referido dispositivo, não obstante as acirradas críticas encetadas por parte da doutrina" (RESP 816.193/MG, Rel. Min. Castro meira, segunda turma, j. Em 01/10/2009, dje 21/10/2009). Recursos conhecidos e desprovidos. (TJSC; AC 2013.053333-4; Capivari de Baixo; Primeira Câmara de Direito Público; Rel. Des. Carlos

Adilson Silva; Julg. 14/10/2015; DJSC 27/10/2015; Pág. 233). (grifo nosso).

Por fim, compete destacar que, nos termos do artigo 141 do Código Tributário Nacional “*O crédito tributário regularmente constituído somente se modifica ou extingue, ou tem sua exigibilidade suspensa ou excluída, nos casos previstos nesta Lei, fora dos quais não podem ser dispensadas, sob pena de responsabilidade funcional na forma da lei, a sua efetivação ou as respectivas garantias*”.

Assim, não havendo nenhuma hipótese de dispensa prevista pelo CTN e, ainda, conjugando-se o dispositivo com o art. 10, X, da Lei n. 8.429/92, tem-se que o Prefeito Municipal é pessoalmente responsável pela cobrança dos tributos municipais, e que pela sua omissão culposa na cobrança do IPTU causou prejuízo ao erário.

Assim sendo, é clara a incursão do promovido em ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, nos termos do inciso X, artigo 10 da Lei nº 8.429/1992.

Por fim, no que toca à aplicação das sanções constantes na Lei nº 8.429/92 (art. 12), deve o julgador agir com prudência, avaliando a gravidade da conduta, a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente, se houverem, sempre em conformidade com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Portanto, as sanções devem ser razoáveis e proporcionais (compatível, apropriada, pertinente com a gravidade e a extensão do dano - material e moral) ao ato de improbidade, podendo ser aplicadas cumulativamente, conforme entendimento do STJ. Vejamos:

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PRESCRIÇÃO. FUNDAMENTO INATACADO. SÚMULA 182/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. PENALIDADES. CUMULAÇÃO. POSSIBILIDADE. ART. 12 DA LEI 8.429/92. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. EXCESSO NÃO DEMONSTRADO. ARESTO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA 83/STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. Conforme já disposto no decisum combatido, os agravantes deixaram de impugnar a incidência da Súmula 280/STF, de modo que, quanto à tese da ocorrência da prescrição, não se pode conhecer do Agravo. Incidência da Súmula 182/STJ. 2. O

Tribunal de origem concluiu, com base na prova dos autos, que os recorrentes praticaram os atos ímprobos descritos nos arts. 11 da Lei 8.429/1992 e que o dolo foi comprovado. A alteração desse entendimento implica reexame de fatos e provas, obstado pelo teor da Súmula 7/STJ. 3. O Superior Tribunal de Justiça firmou a compreensão de que não há impedimento à aplicação cumulativa das sanções previstas no art. 12 da LIA, bastando que a dosimetria respeite os princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade. 4. Não há desproporcionalidade nas sanções aplicadas. Aresto em conformidade com a jurisprudência desta Corte. Súmula 83/STJ. 5. Agravo Regimental conhecido parcialmente, mas não provido. (STJ/AgRg no AREsp 790.561/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/02/2016, DJe 30/05/2016)

As penas para os atos de improbidade estão claramente previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, nos seguintes termos:

“Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial 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 dez anos;

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

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

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Com base na norma suso mencionada e atento à razoabilidade e à proporcionalidade que devem nortear a dosagem da pena, entendo que a penalidade aplicada deve ser minorada.

Isso porque, em meu modesto inteligir, as penalidades de ressarcimento integral do dano mostra-se excessiva para a reprovação do ato ora verificado, tendo em vista que poderia alcançar patamares irrazoáveis. Da mesma forma, entendo que a suspensão dos direitos políticos do apelante e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios revelam-se exacerbadas, no caso em apreço, pois não houve proveito econômico pelo agente público.

Com efeito, os fatos trazidos aos autos, em que pesem revelem uma certa gravidade, não justificam as referidas punições, haja vista o curto espaço de tempo em que permaneceu o recorrente na função de Prefeito do Município de Marcação, bem como por não ter restado evidenciado que a conduta tenha lhe proporcionado enriquecimento ilícito, sendo certo que a multa civil mostra-se suficiente para inibir condutas similares por parte do gestor e também impor uma punição pelo ato.

Neste norte, considerando as balizas insculpidas no art. 12, II, da LIA, bem ainda ao critério de proporcionalidade, tenho que a fixação tão somente de multa civil, no valor de 5 (cinco) vezes a remuneração percebida à época dos fatos, se amolda aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade.

Por tudo o que foi exposto, **REJEITO** a preliminar e, no mérito, **DOU PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO APELATÓRIO**, para, considerando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, manter a condenação do requerido, somente, ao pagamento de multa civil no valor de 5 (cinco) vezes a remuneração percebida à época dos fatos.

É COMO VOTO.

Participaram do julgamento, o Exmo. Des. Luíz Silvio Ramalho Júnior, o Exmo Des. José Ricardo Porto, e o Exmo. Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho. Suspeição o Exmo Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos. Presente ao julgamento, o Exmo. Dr. Rodrigo Marques da Nóbrega, Promotor de Justiça convocado. Sala de Sessões da Segunda Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, João Pessoa, 12 de junho de 2018.

Oswaldo Trigueiro do Valle Filho
Desembargador Relator

