



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
QUARTA CÂMARA CÍVEL

ACÓRDÃO

Remessa Oficial e Apelação Cível nº 0000425-60.2011.815.0321

Origem : Comarca de Santa Luzia
Relator : Desembargador Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho
Apelante : Ministério Público do Estado da Paraíba
Apelado : Osvaldo Balduino Guedes Filho
Advogada : Déborah Araújo Balduino - OAB/PB nº 15.275
Remetente : Juiz de Direito

REMESSA OFICIAL E APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPROCEDÊNCIA. EXPREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNCO DO SERIDÓ. CONVÊNIO FIRMADO COM A SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. DOCUMENTAÇÃO INSUFICIENTE. IRREGULARIDADES. IMPUTAÇÃO DA CONDUTA DESCRITA NO ART. 11, VI, DA LEI Nº 8.429/92. DESCABIMENTO. POSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO DA PENDÊNCIA APONTADA. ATO ÍMPROBO NÃO CARACTERIZADO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO DA REMESSA OFICIAL E DA APELAÇÃO.

- A caracterização das condutas previstas no art. 11, da Lei nº 8.429/92 exige a comprovação do dolo por

parte do agente público, ou seja, que a conduta dolosa do agente público, decorrente da má-fé e da desonestidade com a coisa pública, tenha violado os princípios constitucionais da Administração Pública.

- A existência de irregularidades na prestação de contas realizada por ex-prefeito, sobretudo quando passível de normalização pela Administração atual, não configura ato de improbidade administrativa.

- Não comprovado que o ex-Prefeito do Município de Junco do Seridó praticou ato ímprobo, descabe falar em aplicação das sanções previstas no art. 12, da Lei de Improbidade Administrativa.

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos.

ACORDA a Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, desprover a apelação e a remessa oficial.

O **Município de Junco do Seridó** ingressou com **Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa**, em face de **Oswaldo Balduino Guedes Filho**, ex-Prefeito do Município de Junco do Seridó, objetivando a responsabilização do então gestor por conduta que, no entender do autor, é passível de aplicação das cominações previstas no art. 12, da Lei nº 8.429/92.

Narrou-se, na exordial, que o promovido praticou ato de improbidade administrativa consistente na prestação parcial das contas relativas ao Convênio nº 144/2008, que foi firmado entre a Prefeitura Municipal e a Secretaria de Estado da Educação, cujo objetivo consistiu na liberação de recursos, no importe de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), para o custeio do transporte escolar dos estudantes daquela localidade. Alegou-se, ainda, que as irregularidades na

documentação referente as sete últimas parcelas do convênio (4ª a 10ª), que totalizam R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais), estão impedindo a realização de novos Convênios com o Governo do Estado da Paraíba, tendo em vista a não comprovação da destinação dos recursos liberados, situação que levou a inclusão do Município no CADIN Estadual.

Devidamente notificado, o réu não apresentou defesa preliminar, conforme certificado à fl. 51.

Recebimento da inicial, nos termos do art. 17, § 9º, da Lei nº 8.429/92, fls. 53/55.

Contestação ofertada, fls. 80/89, defendendo a inexistência de atos de improbidade administrativa e postulando a improcedência do pedido inicial, ao fundamento de que a prestação de contas do convênio mencionado foi devidamente realizada e que os recursos liberados foram aplicados de forma correta. Defendeu, outrossim, que o seu sucessor é igualmente responsável pela prestação de contas, conforme Súmula nº 230 do Tribunal de Contas da União.

O Magistrado *a quo* julgou improcedente a pretensão disposta na inicial, consignando os seguintes termos, fls. 242/245:

DESTARTE, e tendo em vista o que mais dos autos consta e princípios de direito atinentes à espécie, fulcro no art. 269, I c/c o art. 330, I, tudo do CPC, **JULGO IMPROCEDENTE** os pedidos, formulados na inicial.

O **Ministério Público Estadual** interpôs **APELAÇÃO**, fls. 249/258, rememorando os fatos ocorridos na demanda e alegando que a conduta em questão violou os princípios da administração pública, notadamente os da legalidade e da moralidade, pois, com relação ao Convênio nº 144/2008, que foi firmado entre a Prefeitura Municipal e a Secretaria de Estado da Educação para o custeio do transporte escolar dos estudantes daquela localidade, o

demandado prestou contas de apenas R\$ 6.000,00 (seis mil reais), tendo ficado pendente o montante de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais). Defende, ademais, a presença do dolo na conduta do apelado, uma vez que, embora ciente da irregularidade na prestação de contas em razão a ausência de documentos comprobatórios das despesas e execução do convênio, permaneceu inerte.

Contrarrazões ofertadas, fls. 263/273, alegando a inexistência de conduta ímproba e postulando a manutenção da sentença.

A **Procuradoria de Justiça**, em parecer da **Dra. Vanina Nóbrega de Freitas Dias Feitosa**, fls. 282/284, opinou pelo provimento do recurso, a fim de ser julgada procedente a pretensão exordial.

É o RELATÓRIO.

VOTO

De início, em razão das questões meritórias dos recursos se entrelaçarem, analisarei conjuntamente a **Apelação** e a **Remessa Oficial**.

Consoante relatado, o desate da controvérsia reside em saber se a conduta atribuída a **Oswaldo Balduino Guedes Filho**, ex-Prefeito do Município de Junco do Seridó, amolda-se ao conceito de comportamento ímprobo previsto no art. 11, da Lei de Improbidade Administrativa, que trata dos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, especificamente no inciso VI, que considera ato ímprobo "deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo"

No que tange à temática relativa a improbidade administrativa, enuncia a Constituição Federal, em seu art. 37, § 4º:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do

Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

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

A regulamentação de referida norma constitucional deu-se por meio da Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos em caso da prática das condutas ali tipificadas. E, no seu Capítulo II, aludido comando normativo trata a respeito **dos atos de improbidade administrativa**, dividindo-se em categorias, conforme as Seções ali contidas.

A **primeira Seção** - art. 9º e incisos - cuida **dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito**, vale dizer, daqueles atos que conduzem ao enriquecimento indevido de quem os pratica.

A **segunda Seção** elenca **os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário**, caso em que são descritas práticas prejudiciais ao patrimônio público, condutas descritas no art. 10º, da LIA.

A **segunda Seção A**, incluída pela Lei Complementar nº 157/2016, aborda, no art. 10-A, **os atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário**.

A **terceira Seção** - art. 11 e incisos - descreve justamente **os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios**

da administração pública.

Na ótica do *Parquet*, ora apelante, a conduta imputada ao promovido - irregularidades na prestação de contas do Convênio nº 144/2008, que foi firmado entre a Prefeitura Municipal e a Secretaria de Estado da Educação para o custeio do transporte escolar de estudantes - atenta contra os princípios da administração pública e se enquadra no inciso VI do art. 11, da Lei de Improbidade Administrativa.

Como se sabe, para que as condutas mencionadas no art. 11 da Lei nº 8.429/92 se caracterizem, isto é, para que o comportamento seja considerado violador dos princípios da Administração Pública, **deve haver a comprovação do dolo por parte do agente público**. Ou seja, a má-fé e a desonestidade com a coisa pública tornam-se premissa do ato de improbidade administrativa, é dizer, a conduta dolosa do agente público, seja ela comissiva ou omissiva, deve ferir os princípios constitucionais da Administração Pública, devendo, para fins de incidência das sanções legais previstas na Lei de Improbidade Administrativa, tal situação restar demonstrada de forma satisfatória.

Discorrendo acerca da configuração das sanções previstas no art. 11 da Lei nº 8.429/92, disserta **José dos Santos Carvalho Filho**:

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. (In. Manual de Direito Administrativo, 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 1182-1183 - grifo de autor).

Sob esse prisma, a jurisprudência do Superior

Tribunal de Justiça é firme no sentido de exigir para o reconhecimento do ato de improbidade, nas hipóteses dos arts. 9º e 11, a presença do elemento subjetivo **dolo** e, para os casos descritos no art. 10, ao menos **culpa grave**. Nessa senda, destaco:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. DESPESAS COM SERVIÇOS DE TERCEIROS. LIMITES NÃO OBSERVADOS. ACÓRDÃO QUE CONCLUIU, À LUZ DA PROVA DOS AUTOS, PELA AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO CONFIGURADO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA Nº 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I. Hipótese em que o agravante alega, em síntese, que "a conduta ímproba que atenta contra os princípios da administração pública, seja na forma comissiva ou omissiva, reclama a aplicação de sanções por parte do poder público, independentemente de dolo ou culpa do agente ". II. No caso, o acórdão recorrido concluiu que "não vislumbrei, pelo conjunto probatório dos autos, a caracterização de má-fé, ou, ainda, conduta dolosa e enriquecimento indevido, apesar dos apontamentos de irregularidade formal na prática de ato administrativo ". Incidência da Súmula nº 7/STJ. **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 nº 8.429/92, ou pelo menos eivada 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; STJ, RESP 1.273.583/sp, Rel. Ministro benedito Gonçalves, primeira turma, dje de 02/09/2014; STJ, AGRG no Aresp 456.655/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, segunda turma, dje de 31/03/2014. IV. Agravo regimental improvido. (STJ; AgRg-AREsp 133.570; Proc. 2012/0008244-8; MG; Segunda Turma; Relª Min. Assusete Magalhães; DJE 14/03/2016) - destaquei.

Na hipótese telada, o acervo probatório encartado é insuficiente para comprovar que o demandado praticou o ato ímprobo que lhe é imputado, sobretudo no que se refere à presença do dolo, elemento subjetivo indispensável à caracterização dos atos descritos no art. 11, da Lei de Improbidade Administrativa.

Explico. Relativamente à conduta atribuída ao réu - omissão decorrente da prestação parcial das contas do Convênio nº 144/2008 - a documentação acostada aos autos, especificamente o parecer de análise de contas datado de 28 de março de 2011, fl. 22, revela, de fato, a existência de pendências decorrentes da ausência de documentos relativos as sete últimas parcelas do Convênio em questão, as quais somam R\$ 14.000, 00 (quatorze mil reais).

Todavia, em que pese o teor do documento em referência, não há informações acerca do julgamento definitivo da prestação de contas do citado Convênio, conjuntura que, ao meu sentir, inviabiliza afirmar o cometido de ato de improbidade, sobretudo se considerado que o promovido, com o intuito de sanar as pendências apontadas, encaminhou à Secretaria de Educação do

Estado, no dia 09 de setembro de 2013, documentos relativos à prestação de contas do Convênio em questão, conforme demonstra a documentação de fls. 91/166.

Percebe-se, ainda, que o Secretário de Estado de Educação, por meio do expediente de fl. 221, afirmou que o julgamento da prestação de contas ainda está pendente por ausência de documentos.

Verifica-se, ademais, existir outro Parecer de análise de prestação de contas do Convênio 144/2008 datado de 17 de setembro de 2013, fls. 223/224, consignando, de forma expressa, a apresentação, pelo então gestor, do "extrato bancário completo de cada parcela" do Convênio.

Registra-se, por fim, que o documento de fl. 225, oriundo da Secretaria de Estado da Educação e datado de 17 de junho de 2015, não elenca, entre os documentos pendentes relativos à prestação de contas, os relativos às parcelas do Convênio 144/2008.

Nessa senda, o acervo probatório revela que a omissão objeto de investigação nos presentes autos - ausência dos documentos da prestação de contas das sete últimas parcelas do Convênio nº 144/2008 - foi sanada.

Ainda que assim não fosse, é dizer, ainda que a irregularidade na prestação de contas persistisse, é oportuno ressaltar que os fatos narrados não apontam para prática de ato ímprobo, mas, sim, para existência de irregularidade passível de correção pela Administração Municipal atual, situação que também inviabiliza a aplicação das sanções previstas no art. 12, da Lei nº 8.429/92.

Nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. EX-PREFEITO. CONVÊNIO FIRMADO COM O GOVERNO FEDERAL. ILEGITIMIDADE ATIVA DO MUNICÍPIO. PRELIMINAR

AFASTADA. VALORES INCORPORADOS AO PATRIMÔNIO MUNICIPAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. IRREGULARIDADES. ART. 11 DA LEI Nº8. 429/92. AUSÊNCIA DE ELEMENTO SUBJETIVO. ATO DE IMPROBIDADE NÃO CONFIGURADO. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO PROVIDO. A conduta do agente público, embora irregular, nem sempre pode ser tipificada como ímproba. No caso em tela, em que pese haver indícios de irregularidades na prestação de contas relativa a Convênio firmado com o Governo Federal, não se caracterizou ato de improbidade administrativa, visto que o apelante provou ter cumprido integralmente o objeto do acordo, o que afasta a alegada má-fé em sua conduta. Como cediço, o elemento subjetivo é essencial à caracterização do ato de improbidade, à luz da natureza sancionatória da Lei nº 8.429/92, e, para a configuração do tipo previsto no art. 11, é necessária a constatação do dolo genérico do agente. Na hipótese dos autos, percebe-se, sim, que houve irregularidade em razão de deficiente prestação de contas, sem o intuito, entretanto, por parte do recorrente, de violar princípios administrativos. Vale dizer, não houve comprovação de dolo ou má-fé a revelar um comportamento desonesto do apelante. (TJMG; APCV 1.0487.06.021327-8/001; Rel. Des. Geraldo Augusto de Almeida; Julg. 22/11/2016; DJEMG 30/11/2016).

Não bastasse isso, inexistente nos autos comprovação de que o promovido tenha tido ciência das pendências apontadas pela Secretaria de Estado da Educação à fl. 22 e permanecido inerte visando à obtenção de algum benefício direto ou indireto, ou, ainda, que tenha dado aos recursos destinação

diversa da prevista no convênio.

Sendo assim, deve ser mantida a sentença.

Ante o exposto, **NEGO PROVIMENTO À
REMESSA OFICIAL E APELAÇÃO.**

É o VOTO.

Presidiu o julgamento o Desembargador Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho (Relator). Participaram, ainda, os Desembargadores João Alves da Silva e Romero Marcelo da Fonseca Oliveira.

Presente a Dra. Jacilene Nicolau Faustino Gomes, Procuradora de Justiça, representando o Ministério Público.

Sala das Sessões da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, em 06 de março de 2017 - data do julgamento.

Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho
Desembargador
Relator