



ESTADO DA PARAÍBA
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Gabinete do Desembargador
Marcos Cavalcanti de Albuquerque

ACÓRDÃO

Apelação Cível – nº. 0000144-53.2009.815.0781

Relator: Desembargador Marcos Cavalcanti de Albuquerque.

Apelante: Juraci Pedro Gomes – Adv.: Luiz Alberto Moreira Coutinho Neto (OAB-PB nº 14.916).

Apelada: Município de Sossego – Adv.: Edvaldo Pereira Gomes (OAB-PB nº 5.853).

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO. OMISSÃO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS À CÂMARA MUNICIPAL. ATOS ÍMPROBOS QUE ATENTAM CONTRA A LEGALIDADE, PUBLICIDADE E A MORALIDADE PÚBLICAS. INCIDÊNCIA DO ART. 11, INCISO VI, DA LEI N. 8.429/92. DESPROVIMENTO DO APELO.

- O principal objetivo da Lei de Improbidade é punir o administrador público desonesto e o ato de improbidade administrativa perfectibiliza-se quando o agente público atenta contra a legalidade, publicidade e a moralidade, violando a lei.

- As regras previstas na Lei nº 8.429/92 são cogentes e não aceitam desvio de conduta que atente contra os Princípios da Administração Pública inseridos no caput do art. 37 da Constituição Federal, ou seja, no caso dos autos o apelante se omitiu de forma livre e consciente ao não prestar contas dos recursos públicos utilizados na

sua gestão e nem justificar a razão de não fazê-la, atentando contra os Princípio da Administração Pública.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos acima identificados.

Acordam os desembargadores da Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça, por unanimidade, em negar provimento ao apelo.

RELATÓRIO

Trata-se de Ação de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Município de Sossego contra Juraci Pedro Gomes.

Narra a inicial que o promovido, na qualidade de Prefeito do Município de Sossego-PB, deixou de prestar contas em relação a um convênio celebrado com o Estado da Paraíba (Convênio nº 073/2008), cujo objeto era o fornecimento de Transporte de Estudantes, no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais).

O autor afirmou que, diante da conduta do ex-gestor público, o Município de Sossego ficou impossibilitado de firmar novos convênios, além de haver sido bloqueado repasses estaduais.

Neste sentido, sob a alegação de que o ex prefeito municipal teria atentado contra os Princípios norteadores da Administração Pública insertos no art. 11, inciso VI, da Lei n. 8.429/92 – Lei de Improbidade, o ente público pediu que o demandado fosse condenado nas reprimendas estipuladas na referida Lei, notadamente no art. 12, inciso III, em decorrência de haver praticado ato de improbidade administrativa.

Devidamente notificado, o Réu apresentou manifestação escrita (fls. 99/102), sendo posteriormente impugnada a referida peça preliminar (fls. 106/107), contestação (fls. 123/126).

Em seguida, sobreveio a sentença (fls. 130/132), em regime de jurisdição conjunta e mutirão, oportunidade na qual o demandado, ora apelante, foi condenado por violar a norma do art. 11 da Lei n. 8.429/92, cujos efeitos foram a suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 03 (três anos), multa civil no valor correspondente a 20 (vinte) vezes o valor da remuneração mensal percebida pelo requerido à época dos fatos e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais pelo período de 03 (três) anos.

Insatisfeito, o apelante defendeu que a omissão na prestação de contas em relação ao Convênio nº 073/2008 firmado entre o Município de Sossego - na vigência de sua gestão - e o Estado da Paraíba, não provocou dano algum ao erário. Asseverou não ter havido dolo e que a não prestação das referidas contas configura em mera irregularidade.

Contrarrazões apresentadas (fls. 78/79).

A Procuradoria de Justiça opinou pelo desprovimento do recurso apelatório (fls. 86/92).

É o relatório.

V O T O

A Lei n.º 8.429/1992 elenca, em seus arts. 9º, 10 e 11, os atos considerados ímprobos, dividindo-os em três grupos, respectivamente: (1) os atos que importam em enriquecimento ilícito; (2) os atos que causam prejuízo ao erário; e (3) os atos ofensivos aos princípios da Administração Pública.

Destaque-se que o principal objetivo da Lei de Improbidade é punir o administrador público desonesto, ou seja, o enquadramento do agente político na citada Lei requer a presença do dolo, ou a culpa, e o prejuízo ao ente público, caracterizado pela ação ou omissão do administrador público, pois, simples equívocos formais

ou inabilidade do agente público não são suficientes para justificar a condenação do agente na dita legislação.

Em suma, o ato de improbidade administrativa, em relação ao art. 11 da LIA, perfectibiliza-se quando o agente público atenta contra os Princípios da Administração, violando a lei, notadamente os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, publicidade e lealdade às instituições.

Sobre os aspectos característicos do ato de improbidade administrativa e sua definição legal, o constitucionalista Alexandre de Moraes¹ ensina que *"atos de improbidade Administrativa são aqueles que, possuindo natureza civil e definidamente tipificada em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário público"*.

Em razão da gravidade das sanções cabíveis, deve-se considerar que nem todo ato irregular ou ilícito implica em ato de improbidade administrativa, devendo-se atentar para os estritos termos da legislação. Sobre o tema, o STJ assim se pronunciou:

"ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PAGAMENTO DE DESPESAS PESSOAIS COM VERBA PÚBLICA. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. "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 arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo

¹ MORAES, A. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. São Paulo: Atlas, 2002, p. 2610.

menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10" (AIA 30/AM, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, Corte Especial, Dje 28/9/11). 2. Infirmar os fundamentos do acórdão recorrido, no sentido de que houve dolo do agravante no uso de verba pública para o pagamento de despesas pessoais, demandaria o reexame de matéria fática, o que é vedado em recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ. 3. Agravo regimental não provido." (STJ. AgRg no AREsp 44773 / PR. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima. J. em 06/08/2013). (g.n.).

Todavia, a omissão do apelado em não prestar contas dos recursos públicos objeto do Convênio 073/2008, celebrado entre o município de Sossego-PB e o Estado da Paraíba, não pode ser considerada uma mera irregularidade administrativa.

Com efeito, de acordo com a Lei 8.429/92, consideram-se atos de improbidade:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...).

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: (...).

Art. 11. **Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade,**

legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: (...). (g.n.).

(...)

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

Fazendo uma análise literal dos dispositivos acima e em parâmetro com as provas dos autos e com a condenação imposta na sentença, percebe-se que as omissões praticadas pelo apelante enquadram-se no art. 11 supracitado e seu inciso VI.

Toda a defesa de mérito do apelante é no sentido de que não agiu com dolo e não provocou qualquer prejuízo ao erário, caracterizando a sua omissão como mera irregularidade administrativa. Logo, claramente o réu/apelante admite que realmente fora omisso quanto à mencionada prestação de contas à Câmara de Vereadores.

Vale lembrar que a prestação de contas públicas decorre de imperativos legais previstos no art. 31² da Constituição Federal, artigos 151, § 1º, e 158, inciso IX, da Constituição do Estado da Paraíba, art. 82 da Lei n. 4.320/64, e, especialmente, no art. 49 da Lei Complementar n. 101/2000 – LRF, citado abaixo:

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, **durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo** e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, **para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.** (g.n.).

Como se pode notar, o ex-gestor municipal tinha o dever legal e moral de enviar as prestações de contas à Câmara de Vereadores, haja vista que o povo detém o direito de consultar e conhecer os meios e formas de utilização dos recursos públicos que

² Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

confiaram ser administrados pelo apelado.

Em razão disso, de fato cometeu atos de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, pois violou os deveres de legalidade, moralidade, publicidade e lealdade.

A norma de regência é cogente e não aceita desvio de conduta que atente contra os Princípios da Administração Pública inseridos no caput do art. 37 da Constituição Federal.

No caso, o apelante se omitiu de forma livre e consciente ao não enviar as contas públicas ao órgão respectivo, tampouco justificou o motivo de não fazê-lo, caracterizando, por conseguinte, a conduta dolosa.

Neste sentido, colhe-se da jurisprudência:

“O dolo que se exige para a configuração de improbidade administrativa reflete-se na simples vontade consciente de aderir à conduta descrita no tipo, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica - ou, ainda, a simples anuência aos resultados contrários ao Direito quando o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada a eles levaria -, sendo despiciendo perquirir acerca de finalidades específicas” (STJ- AgReg no REsp n.º 1.214.254/MG, rel. Min. Humberto Martins, j. em 15.2.2011).

Não devemos esquecer que, pelo princípio da legalidade, a Administração Pública deve observar estritamente as leis, não podendo agir senão quando e conforme permitido pela ordem jurídica. A moralidade é também exigida para a validade de qualquer ato da Administração, porquanto deve ser entendida como uma moral jurídica, equivalendo a um conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração, uma vez que o agente público

deve, necessariamente, distinguir o certo do errado, o honesto do desonesto, ou seja, não pode desprezar o elemento ético de sua conduta. A publicidade está intrinsecamente relacionada à transparência pública, pois compete ao bom gestor permitir que a população tenha conhecimento de todas as ações e decisões administrativas, haja vista que os recursos públicos derivam de tributos pagos pelo povo.

Ainda sobre a publicidade, convém ilustrar a lição de MEIRELLES:

“A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes.”³
(g.n.)

E mais:

“O dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrador corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere a bens e interesses da coletividade e assume o caráter

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 89.

de um múnus público, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público – agente político ou simples funcionário – de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos Tribunais”⁴.

Enfim, não se pode aceitar que o apelante justifique a sua conduta omissiva em “mera irregularidade administrativa”, porquanto tinha o dever legal de prestar contas de sua gestão, até porque, enquanto prefeito, o administrador público nada mais faz do que gerir interesses alheios, pertencentes ao povo.

Logo, considerando que o apelado, de fato, praticou ato de improbidade administrativa descrito no artigo 11, VI, da Lei 8.429/92, as penas aplicadas na sentença estão em consonância com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como amparadas no disposto no artigo 12, III, do mesmo diploma legal, que possui o seguinte teor:

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

(...)

III - na hipótese do artigo 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 3 (três) a 5 (cinco) anos, pagamento de multa civil de até 100 (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

⁴ Op. cit., p. 100/101.

qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 (três) anos.

Ante o exposto, NEGO PROVIMENTO AO APELO, mantendo a sentença conforme prolatada.

É como voto.

Presidiu a sessão o Excelentíssimo Senhor Desembargador Marcos Cavalcanti de Albuquerque. Participaram do julgamento os Excelentíssimos Senhores Desembargadores Marcos Cavalcanti de Albuquerque – Relator, Eduardo José de Carvalho Soares (Juiz convocado para substituir a Excelentíssima Senhora Desembargadora Maria das Graças Morais Guedes) e Gustavo Leite Urquiza (Juiz convocado para substituir o Excelentíssimo Senhor Desembargador Saulo Henriques de Sá e Benevides).

Presente ao julgamento a Excelentíssima Senhora Doutora Jacilene Nicolau Faustino Gomes, Procuradora de Justiça.

Sala de sessões da Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em João Pessoa, 07 de agosto de 2018.

Desembargador **Marcos Cavalcanti de Albuquerque**
R e l a t o r