



ACÓRDÃO N° _____ - DJE: ___/AGOSTO/2015.
5ª CÂMARA CÍVEL ISOLADA.
APELAÇÃO CÍVEL – N°. 2013.3.007881-2
COMARCA: CHAVES / PA.
APELANTE: BENJAMIM RIBEIRO DE ALMEIDA NETO
ADVOGADO: GUSTAVO NUNES PAMPLONA E OUTROS
APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ.
PROMOTOR DE JUSTIÇA: PAULO IGOR BARRA NASCIMENTO.
PROMOTOR DE JUSTIÇA: SÉRGIO TIBÚRCIO DOS SANTOS SILVA.
REVISOR: Des. LUIZ GONZAGA DA COSTA NETO.
RELATOR: Des. CONSTANTINO AUGUSTO GUERREIRO.

EMENTA

APELAÇÃO CÍVEL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESTAÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA DE REMESSA DE DOCUMENTOS NECESSÁRIOS AO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVAS E JUDICIAL. O JULGAMENTO ADMINISTRATIVO NÃO VINCULA A DECISÃO JUDICIAL. ART. 21, II DA LEI. 8.429/92. RÉU QUE NÃO JUNTOU NENHUMA PROVA NOS AUTOS CAPAZ DE AFERIR ACERCA DA REGULARIDADE NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. DESCUMPRIMENTO DO DEVER LEGAL. PEDIDO DE DESISTÊNCIA DA AÇÃO. MÁ-FÉ DO RECORRENTE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. ATO COMISSIVO POR OMISSÃO DO EX-PREFEITO. EXISTÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO DO DOLO GENÉRICO. CONDUTA TIPIFICADA NO ART. 11, VI DA LEI. 8.429/92 QUE PRESCINDE DA COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO PÚBLICO OU DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO AGENTE. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA RECORRIDA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos, em que são partes as acima indicadas, acordam os Desembargadores que integram a 5ª Câmara Cível Isolada do Tribunal de Justiça do Estado do Pará por unanimidade em CONHECER do recurso e NEGAR PROVIMENTO, mantendo a sentença recorrida em todos os seus termos. Turma Julgadora: Des. Constantino Augusto Guerreiro – Relator, Des. Luiz Gonzaga da Costa Neto – Presidente e Revisor e Juiz Convocado José Roberto Bezerra Junior. Plenário 5ª Câmara Cível Isolada, Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos vinte e sete (27) dias do mês de agosto do ano de dois mil e quinze (2015).

CONSTANTINO AUGUSTO GUERREIRO
Desembargador – Relator

RELATÓRIO

Des. CONSTANTINO AUGUSTO GUERREIRO.

Trata-se de APELAÇÃO CÍVEL interposta perante este Egrégio Tribunal de Justiça por BENJAMIM RIBEIRO DE ALMEIDA NETO, nos autos da Ação de Improbidade Administrativa (Proc. n.º 0000179-70.2010.814.0016) que lhe move o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ, diante de seu inconformismo com a sentença prolatada pelo juízo da Vara Única da Comarca de Chaves-PA que julgou procedente a inicial, entendendo que a ausência de prestação de contas pelo ex-prefeito se tratou de ato ímprobo, sendo esta conduta prevista no art. 11, VI da Lei nº 8.429/1992, pelo que aplicou ao Réu a pena suspensão dos direitos políticos por 03 anos, a contar do trânsito em julgado; perda da função pública que estiver exercendo ao tempo do trânsito em julgado; pagamento de multa civil no valor de 03 vezes ao valor da remuneração atualizado (época do pagamento) do prefeito de Chaves e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de 03 anos. Embargos de declaração opostos pelo Réu às fls. 122/125, os quais foram rejeitados na íntegra pelo juízo a quo, consoante o decisum de fls. 132/133. Nas razões do apelo (fls. 136/147), o Recorrente sustenta, em suma, pela inexistência da prática de



EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESTAÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA DE REMESSA DE DOCUMENTOS NECESSÁRIOS AO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVAS E JUDICIAL. O JULGAMENTO ADMINISTRATIVO NÃO VINCULA A DECISÃO JUDICIAL. ART. 21, II DA LEI. 8.429/92. RÉU QUE NÃO JUNTOU NENHUMA PROVA NOS AUTOS CAPAZ DE AFERIR ACERCA DA REGULARIDADE NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. DESCUMPRIMENTO DO DEVER LEGAL. PEDIDO DE DESISTÊNCIA DA AÇÃO. MÁ-FÉ DO RECORRENTE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. ATO COMISSIVO POR OMISSÃO DO EX-PREFEITO. EXISTÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO DO DOLO GENÉRICO. CONDUTA TIPIFICADA NO ART. 11, VI DA LEI. 8.429/92 QUE PRESCINDE DA COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO PÚBLICO OU DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO AGENTE. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA RECORRIDA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.

Presentes os requisitos de admissibilidade, conheço de ambos os recursos.

Ab initio, para melhor compreensão da lide, faz-se necessário esclarecer a situação política envolvendo a legislatura municipal compreendida entre os anos de 2009 a 2012 no município de Chaves-PA.

Nas eleições municipais realizadas no mês de outubro de 2008, os dois candidatos mais votados para o cargo de prefeito foram os senhores Ubiratan De Almeida Barbosa e Benjamim Ribeiro De Almeida Neto, sendo que aquele foi eleito para o cargo com 43% dos votos válidos, enquanto este obteve 31% (fonte:)

Sendo assim, em 01/01/2009 tomou posse no cargo de prefeito o Sr. Ubiratan, popularmente conhecido como Birão, porém, este teve o mandato cassado pelo Tribunal Regional Eleitoral ainda no ano de 2009, em razão do mesmo estar envolvido com a realização de compra de votos nas eleições de 2008. Vale frisar que tal ação contra o então prefeito foi movida pela coligação Chaves sem medo e pelo Partido dos Trabalhadores (PT), dos quais era integrante o candidato que ficou em 2º lugar e que é o ora Apelante. (fonte: <http://diariodopara.diarioonline.com.br/N-40660-PREFEITO+DE+CHAVES+TEM+MANDATO+CASSADO.html>)

Diferentemente do que foi alegado pelo Apelante às fls. 99, verifica-se que o Recorrente exerceu o cargo de prefeito, pela primeira vez na referida legislatura, no período compreendido entre 24/11/2009 a 30/04/2010, fato este consignado às fls. 115 da sentença e verificado em consulta ao processo de análise de contas de nº 250012010-00 que tramitou perante o Tribunal de Contas do Município (consulta-pauta/anexos/relatorioConselheiro-2400-22_11_2013-10:28.pdf).

Por força de liminares concedidas pelo Poder Judiciário, o candidato eleito Ubiratan de Almeida Barbosa retornou ao cargo de prefeito no final do primeiro semestre de 2010 e, durante a sua recondução, a Fazenda Pública Municipal (em 15/10/2010) resolveu intentar contra o ex-prefeito (Sr. Benjamim Ribeiro de Almeida Neto) a presente ação de improbidade administrativa, posto que deveria ser atribuído a este a responsabilidade pela não prestação de contas referentes aos valores públicos, sendo que tal ação se amparou primordialmente, na certidão de nº 2144/2010-TCM-PA, a qual foi emitida por requisição do próprio Sr. Birão.

No início do ano de 2011, o TRE-PA revogou a liminar que mantinha o Sr. Ubiratan de Almeida Barbosa no cargo de prefeito do município de Chaves, pelo que o Sr. Benjamim Ribeiro de Almeida Neto passou a exercer novamente o cargo de prefeito ainda no mês de janeiro de 2011 (fonte: /imprimir.asp?id_noticia=511653) e, durante a sua gestão, mais precisamente no dia 30/06/2011, a Prefeitura Municipal de Chaves requerer a desistência da ação de improbidade que tramitava contra o então prefeito do município.

Em consequência, uma vez intimado o Ministério Público em 1º grau (fls. 73), o representante do Parquet requereu que fosse aplicado analogicamente a situação prevista no art. 5, §3º da Lei nº 7.347/85, o qual dispõe que em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa. Por conseguinte, foi determinada a intimação do Réu para se manifestar sobre a inicial.

Posta a breve síntese relativa a situação política que abarcou o município de Chaves e antecedeu a



proposição da presente demanda, passo a explicar a situação fática dos autos.

Assumida a titularidade da ação pelo Ministério Público e sendo intimado o Réu, este apresentou sua defesa prévia às fls. 83/89, entretanto, como o juiz de base entendeu que a referida defesa não foi capaz de demonstrar elementos que permitisse a rejeição sumária da ação de improbidade administrativa, resolveu o magistrado pelo recebimento da inicial, nos termos da fundamentação exposta às fls. 92.

Em continuação, fora determinada a citação do Réu, tendo este apresentado a sua contestação (fls. 96/102) e havido manifestação a esta por parte do Ministério Público (fls. 104/114).

Por sua vez, o juízo a quo, entendendo que o caso se tratava de questão unicamente de direito, procedeu ao julgamento antecipado da lide na forma do art. 330, I do CPC.

Na sentença de fls. 115/120, o juiz de base entendeu que restou configurada a prática do ato ímprobo, bem como evidenciado o elemento subjetivo do dolo na conduta do Requerido em omitir a prestação de contas referente ao exercício do ano de 2010, posto que tal ação não adveio da inexperiência do gestor, mas sim de sua desonestidade, fatos estes corporificados pela certidão de nº 2144/2010 (fls. 12).

Opostos os embargos de declaração em face da sentença proferida, o juiz de base rejeitou os aclaratórios, haja vista não ter existido qualquer omissão, contradição ou obscuridade na decisão saneadora do processo.

Inconformado, o Réu interpôs recurso de apelação, tendo sustentado, em suma, que ainda tramita perante o Tribunal de Contas do Município o julgamento das contas referentes ao exercício do ano de 2010, bem como pela inexistência da prática de ato ímprobo, ausência do elemento subjetivo do dolo e não comprovação de dano ao erário público, razões pelas quais deve ser dado provimento ao apelo, com a conseqüente reforma da sentença guerreada.

Postos os fatos, passo, pois, a apreciar o mérito da demanda.

De início, ressalto que o Poder Judiciário é independente em relação a esfera Administrativa, pelo que não há necessidade daquele em aguardar a decisão final proferida por esta, posto que não há vinculação entre elas, sendo, pois, perfeitamente possível que o processo judicial seja sentenciado ainda que não finalizada a contenda administrativa. Nessa senda, torna-se desnecessário, por este Tribunal, aguardar a prolação da decisão final acerca da tomada de contas a ser proferida pelo TCM-PA. Sobre o assunto, veja o que diz a própria Lei 8.429/92:

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas. (grifo nosso)

No mesmo sentido é a jurisprudência do C. STJ, a saber:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUPOSTA CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE SERVIÇOS POR MEIO DE CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. RECEBIMENTO DA INICIAL. ART. 17, § 8º, DA LEI 8.429/92. SUFICIÊNCIA PROBATÓRIA PARA O FIM DE AFERIR A INEXISTÊNCIA DE ATO ÍMPROBO OU A IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO: MATÉRIA DE MÉRITO. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 165 E 535 DO CPC. SUBMISSÃO DOS AGENTES POLÍTICOS À LEI 8.429/92. CONTAS APROVADAS POR TRIBUNAL DE CONTAS QUE SÃO PASSÍVEIS DE VERIFICAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. SÚMULA 83/STJ.

8. "O Controle exercido pelo Tribunal de Contas, não é jurisdicional, por isso que não há qualquer vinculação da decisão proferida pelo órgão de controle e a possibilidade de ser o ato impugnado em sede de ação de improbidade administrativa, sujeita ao controle do Poder Judiciário, consoante expressa previsão do art. 21, inc. II, da Lei nº 8.429/92. Precedentes: REsp 285305/DF, Primeira Turma, julgado em 20/11/2007, DJ 13/12/2007 p. 323; REsp 880662/MG, Segunda Turma, julgado em 15/02/2007, DJ 01/03/2007 p. 255; REsp 1038762/RJ, Segunda Turma, julgado em 18/08/2009, DJe 31/08/2009" (REsp 1.032.732/CE, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 3/12/2009)

(AgRg no Ag 1404254 / RJ, Relator Min. BENEDITO GONÇALVES, publicado em 30/09/2014)

Por conseguinte, em contraposição ao que foi alegado pelo Recorrente às fls. 142, tal seja que não houve a comprovação de lesão ao erário público com a não prestação das contas exigidas por lei, ressalto que o C. STJ possui entendimento tranquilo no sentido de ser prescindível a inequívoca



constatação do dano ao ente público, em se tratando de adequação típica envolvendo as condutas previstas no art. 11 da Lei nº 8.429/92. Nesse diapasão, colaciono abaixo alguns precedentes da referida Corte Superior.

PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. ALEGAÇÃO GENÉRICA. SÚMULA 284/STF. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO. VEREADORES, EMPRESA E TERCEIROS BENEFICIADOS. AUSÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. ATO ÍMPROBO. ARTS. 10 E 11 DA LEI N. 8.429/92. DOLO GENÉRICO. CONFIGURAÇÃO. APLICAÇÃO DE SANÇÕES. ART. 12 DA LIA. DECORRÊNCIA LÓGICA. DOSIMETRIA. REVISÃO. AUSÊNCIA DE HIPÓTESES EXCEPCIONAIS. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO. NÃO-INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO LEGAL AO QUAL FOI DADA INTERPRETAÇÃO DIVERGENTE. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE.

4. Os atos de improbidade administrativa descritos no art. 11 da Lei n. 8.429/92 dependem da presença do dolo genérico, mas dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente. (grifei)

(EDcl no AgRg no REsp 1314061 / SP, Relator Min. HUMBERTO MARTINS, publicado em 05/08/2013)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATO DE EMPRÉSTIMO BANCÁRIO. ANTECIPAÇÃO DE RECEITA. NECESSIDADE DE LICITAÇÃO. EMPRÉSTIMO ANTERIOR A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA ESPECÍFICA. DESCUMPRIMENTO.

2. "Assim, para as operações de crédito por antecipação de receita não basta a autorização genérica contida na lei orçamentária, sendo indispensável autorização específica em cada operação. A inobservância de tal formalidade, ainda que não implique em enriquecimento ilícito do recorrente ou prejuízo para o erário municipal, caracteriza ato de improbidade, nos termos do art. 11 da Lei n.º 8.429/92, à minguada observância dos preceitos genéricos que informam a administração pública, inclusive a rigorosa observância do princípio da legalidade" (REsp 410.414/SP, 2ª Turma, Relator Min. Castro Meira, DJ de 19.08.2004). (grifei)

(REsp 799094 / SP, Relator Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, publicado em 22/09/2008)

Isso posto, ao contrário do que alegou o Recorrente em suas razões, de que a presente ação carece de elementos suficientes para que fique caracterizado o ato ímprobo, é fato incontroverso nos autos que o Réu, a frente da gestão do município de Chaves em duas oportunidades, não se desincumbiu do dever que lhe é imposto pela Lei Complementar nº 101/2000 e na Lei Complementar Estadual nº 25/1994, tal seja o de encaminhar para apreciação pelo Órgão de Contas a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual de 2010, os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentárias do 1º e 2º bimestre de 2010 e o Balancete Financeiro do 1º Quadrimestre de 2010. Como mencionado, a ação de improbidade administrativa foi proposta em 15/10/2010, enquanto que a sentença foi proferida no dia 12/12/2012. Neste ínterim, o Recorrente não juntou aos autos qualquer prova capaz de demonstrar a regularidade a respeito da sua prestação de contas relativas ao exercício do ano de 2010. Há somente alegações na defesa prévia (fls. 83/89), contestação (fls. 96/102) e apelação (fls. 136/147) de que tramita no Tribunal de Contas do Município a análise da prestação de contas, porém, uma vez proposta a presente ação, deveria o Réu ter trazido provas a estes autos com o fim de demonstrar o gasto regular com o dinheiro público e do cumprimento do dever legal que é imposto ao gestor municipal.

Ademais, em consulta processual no endereço eletrônico do TCM-PA (), verifico que o processo administrativo referido pelo Apelante às fls. 140 (nº 250012010), o qual é relativo a apuração de contas, foi julgado em 28/11/2013 pelo Conselheiro Relator Cezar Colares, tendo também sido proferido voto-vista em 09/09/2014 pela Conselheira Maria Lúcia, a qual acompanhou o voto do relator que recomendou a Câmara à emissão de parecer prévio pela não aprovação das contas de Governo da Prefeitura Municipal de Chaves, relativos ao exercício de 2010, de responsabilidade dos senhores Benjamin Ribeiro de Almeida e Ubiratan de Almeida Barbosa, com imputação de multas.

()

Sendo assim, havendo identidade entre a conduta realizada pelo Apelante com o disposto no artigo

Fórum de: **BELÉM**

Email:

Endereço:

CEP:

Bairro:

Fone:



11, VI da Lei nº 8.429/92, para que seja perfectibilizada a adequação típica, faz-se necessário, segundo o C.STJ (AgRg no REsp 1223106 / RN, DJe 20/11/2014), que o ato praticado pelo agente público se revista do elemento subjetivo do dolo genérico ou da má-fé, posto que a lei de improbidade administrativa deve punir o agente imoral e/ou desonesto, e não o falho, incompetente ou desidioso, sob pena de transformar o ato ímprobo em responsabilidade objetiva, o que por certo desvirtua a responsabilização prevista ao agente causador de dano no art. 37, §6º da CF.

Como leciona Arnaldo Rizzardo: qualquer ente – pessoa física ou jurídica – que recebe, arrecada ou lida com bens e dinheiro públicos, seja a que título for, fica obrigado a prestar contas, o que faz mediante a apresentação de um relatório de gestão, com o parecer de uma auditoria se especificamente exigida para o caso, tudo acompanhado dos documentos comprobatórios dos gastos ou emprego dos valores. O descumprimento do dever leva a considerar irregulares as contas, com a imposição de multa e outras sanções, pois leva à consideração do ilícito, decorrendo a presunção do desvio de verbas públicas. (RIZZARDO, Arnaldo. Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa. 2ª Ed. Rio de Janeiro: GZ, 2012)

Com efeito, importa ainda frisar que o dever de prestação de contas acima referido possui patamar constitucional e encontra-se insculpido no parágrafo único do art. 70 da Carta Magna, a saber:

Art. 70. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

No caso em vertente, vislumbro a existência tanto da má-fé como do dolo genérico. Sobre o primeiro, viu-se do narrar dos fatos que a ação foi proposta contra o Réu quando a Prefeitura Municipal de Chaves era governada pelo Sr. Ubiratan De Almeida Barbosa, porém, quando o Apelante passou a exercer pela 2ª vez a referida prefeitura, a Fazenda Pública Municipal requereu a desistência da presente ação de improbidade. Sobre este fato, ressalto que não há elementos que permitam afastar a presunção de que tal desistência tenha ocorrido em determinação de ordem hierárquica manifestada diretamente pelo Recorrente quando no exercício do cargo de prefeito. Sendo assim, entendo que a atitude do réu está eivada tanto pela má-fé como pelo dolo, posto que o Requerido tentou, via manobra processual, obstar o prosseguimento da ação contra sua pessoa, violando, pois, o princípio da impessoalidade.

De mais a mais, soma-se ao fato acima narrado a constatação de que o Réu desrespeitou o princípio da moralidade administrativa, pois utilizou o erário público para patrocinar a sua defesa pessoal, fato este que se percebe facilmente das petições de fls. 45, 83/90, 96/102 e 122/125.

Sobre o dolo genérico, entendo que o ato comissivo por omissão (não execução de uma atividade predeterminada juridicamente exigida do agente) do Recorrente em não enviar os documentos requeridos pelo órgão federal está eivado do referido elemento subjetivo, não sendo outra a constatação de que o objetivo do Apelante foi o de frustrar a apreciação pelo Tribunal de Contas do Município, posto que não se admite que prefeitos ou qualquer gestor público não saibam da ilicitude da não prestação de contas, pois trata-se de conhecimento mínimo que todo administrador público deve ter. Como se viu da fundamentação exposta alhures, o Recorrente teve pouco mais de dois anos para comprovar perante o Poder Judiciário o gasto regular de verba pública, entretanto, não demonstrou a regularidade da mesma.

Por fim, deve-se frisar que a análise do caso não se atém à prestação extemporânea das contas, mas sim à irregularidade da mesma em razão da ausência do envio de documentos essenciais.

ASSIM, ante todo o exposto, CONHEÇO e NEGO PROVIMENTO ao recurso de apelação interposto pelo Réu, pelo que deve ser mantida na íntegra a sentença recorrida.

É como voto.

Belém/PA, 27 de agosto de 2015.

CONSTANTINO AUGUSTO GUERREIRO

Desembargador – Relator