



Acórdão n.º  
Processo nº 0005681-22.2013.814.0133  
Órgão julgador: 1ª Turma de Direito Público  
Recurso: Apelação Cível  
Comarca: Marituba/Pará  
Apelante: Antônio Armando Amaral de Castro  
Advogado: Antônio Armando Amaral de Castro Junior, OAB/PA nº 15592  
Apelado: Ministério Público do Estado do Pará  
Promotora de justiça: Alessandra Rebelo Clos  
Procuradora de justiça: Maria da Conceição de Mattos Sousa  
Relator(a): Des. Roberto Gonçalves de Moura

**EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APLICAÇÃO DA NORMA PROCESSUAL NO CASO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA C/C PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA. PRELIMINARES DE NULIDADE DA CITAÇÃO NOS AUTOS DO PROCEDIMENTO DE APURAÇÃO DE CONTAS INSTAURADO PERANTE O TCE/PA E DE CERCEAMENTO DE DEFESA, EM VIRTUDE DO INDEFERIMENTO DE PROVAS PERICIAL E TESTEMUNHAL. REJEITADAS. MÉRITO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESCUMPRIMENTO DE CONVÊNIO. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. DANO AO ERÁRIO. INFRINGÊNCIA AOS ARTIGOS 11 E 10 DA LEI N.º 8.429/92. ATOS ÍMPROBOS POR ATENTADO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DECRETAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE DE BENS. PENALIDADES PREVISTAS NA LEI N. 8.429/92. CABIMENTO. APELAÇÃO CONHECIDA E IMPROVIDA. DECISÃO UNÂNIME.**

1. Ante o disposto no art. 14, do CPC/2015, tem-se que a norma processual não retroagirá, de maneira que devem ser respeitados os atos processuais e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da lei revogada. Desse modo, hão de ser aplicados os comandos insertos no CPC/1973, vigente por ocasião da publicação e da intimação da decisão apelada.

2. Preliminares:

2.1 - Preliminar de nulidade da citação nos autos do procedimento de apuração de contas instaurado perante o TCE/PA e consequente cerceamento de defesa. A suscitação dessa matéria, de índole preliminar, mostra-se incabível nesta esfera processual, porquanto é dissociada do processo originário, já que diz respeito à apuração administrativa instaurada no âmbito do Tribunal de Contas do Estado – TCE. Além do mais, não se deve esquecer o princípio da independência das instâncias incidente na hipótese, sem contar que eventuais vícios ocorridos em procedimentos administrativos ou no inquérito civil por certo que não contaminam a Ação de Improbidade Civil, considerando-se o fato de que nesta poderá ser arguida toda a matéria de fato e de direito na defesa de direito.

2.2. Cerceamento de defesa, em razão do indeferimento das provas pericial e testemunhal. É assente o entendimento de que, anunciado o julgamento antecipado da lide e não manifestada irresignação recursal contra a supressão da fase probatória, preclui o direito de exercício dessa faculdade processual. Nesse caso, a inércia, constituindo um ato de manifestação de vontade, implica na concordância da parte com o julgamento antecipado da lide e, por consequência, impede qualquer insurgência, a posteriori, contra o suprimento da fase probatória. Além disso, o magistrado, como destinatário da prova, verificando que a matéria posta em apreciação não necessita da produção de outras provas e comporta julgamento antecipado, poderá conhecer diretamente de pedido, de acordo com o permissivo legal constante do art. 355, inciso I, do CPC, não havendo falar em cerceamento de defesa.

3. Mérito.

3.1. O ato de prestar contas é dever de todo agente político que administre recursos públicos, é o meio pelo qual se comprova que o uso de recursos deve dar-se da forma prevista em lei, atendendo aos princípios do direito administrativo, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

3.2. A ausência de prestação de contas de verba pública recebida caracteriza ato omissivo do agente público, atentando contra os princípios da administração descritos na Carta Magna e na Lei nº 8.429/92 e inviabilizando a celebração de novos convênios junto a outros entes federativos, prejudicando o acesso ao crédito de toda comunidade.

3.3. Nesse sentido, de acordo com o art. 10, caput, da Lei de Improbidade, 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.

3.4. Com relação ao ato de improbidade de violação dos princípios da Administração Pública, a Segunda Turma do STJ (REsp 765.212/AC), assentou que o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico e nem a comprovação de enriquecimento ilícito do administrador público ou a caracterização de prejuízo ao Erário.

3.5. Resta assentado hodiernamente que os atos de improbidade administrativa por dano ao erário e violação contra os princípios da Administração Pública, para se ajustarem às condutas dos arts. 10 e 11 da Lei n. 8.429/92, dispensam a configuração do dolo, contentando-se a norma com a simples culpa. O descumprimento do convênio com a não aplicação das verbas ao fim destinado, foi, no mínimo, um ato negligente, devendo, em razão disso, ser mantida a condenação e a aplicação das penalidades previstas no art. 12 do mesmo diploma.

3.6. A indisponibilidade dos bens é cabível quando o julgador entender presentes fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário, estando o periculum in mora implícito no referido dispositivo, atendendo determinação contida no art. 37, § 4º, da Constituição, segundo a qual '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'. O periculum in mora, em verdade, milita em favor da sociedade, representada pelo requerente da medida de bloqueio de bens, porquanto subsiste o entendimento segundo o qual, em casos de indisponibilidade patrimonial por imputação de conduta ímproba lesiva ao erário, esse requisito é implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei n. 8.429/92.

4. Apelação conhecida e improvida.

### ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 1ª Turma de Direito Público, por unanimidade de votos, em conhecer da apelação e negar-lhe provimento, tudo nos termos do voto do Desembargador Relator.

Plenário da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos dois dias do mês de abril do ano de 2018.

Turma Julgadora: Desembargadores Rosileide Maria da Costa Cunha (Presidente), Roberto Gonçalves de Moura (Relator) e Maria Elvina Gemaque Taveira (Membro).

Belém, 02 de abril de 2018.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES MOURA,  
Relator



## RELATÓRIO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA (RELATOR):

Trata-se de recurso de Apelação interposto por ANTONIO ARMANDO AMARAL DE CASTRO contra a sentença, fls. 465/476, proferida pelo Juiz da 1ª Vara Cível da Comarca de Marituba, que, nos autos da Ação de Improbidade Administrativa c/c Pedido de Tutela Antecipada (processo n.º 0005697-73.2013.814.0133), proposta pelo Ministério Público do Estado do Pará, julgou os pedidos parcialmente procedentes, conforme se vê na parte dispositiva da sentença, in verbis:

...

Diante do exposto, julgo procedentes os pedidos versados na inicial, na forma do art. 269, inciso I, do Código de Processo Civil, a fim de condenar o réu, Antônio Armando Amaral de Castro, por violação aos princípios da Administração Pública (legalidade, moralidade, publicidade e eficiência) pela ausência de prestação de contas e por dano ao erário, às seguintes sanções do art. 12, incisos II, da Lei 8.429-92:

1) por dano ao erário:

1.a) ressarcimento à SEPLAN, no valor de R\$80.109,00 (oitenta mil, cento e nove reais), atualizado pelo IPCA ou por outro índice que o substitua a partir de 02/10/2002, até a data do efetivo pagamento;

1.b) pagamento de multa civil de duas vezes o valor do dano, devidamente corrigido até a data do efetivo pagamento;

1.c) suspensão dos direitos políticos por oito anos;

1.d) proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo de 05 (cinco) anos.

2) pela violação aos princípios da administração pública por ausência de prestação de contas, fracionamento de despesas e utilização indevida de inexigibilidade de licitação:

2.a) suspensão dos direitos políticos por 05 (cinco) anos;

2.b) pagamento de multa civil de 100 (cem) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente à época em que era prefeito do Município de Marituba;

2.c) proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 03 (três) anos.

Tanto o ressarcimento quanto a multa deverão ser revertidos em favor da SEPLAN, conforme preve o art. 18 da Lei 8.429/92.

Expeça-se mandado, com urgência, aos cartórios de imóveis do Estado do Pará, para que façam o bloqueio de todos os bens ali registrados em nome do requerido.

Ciência ao Ministério Público.

Após o trânsito em julgado, certifique-se, expeçam-se os ofícios necessários ao Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Pará, bem como ao cartório desta Zona eleitoral para fins de suspensão de direitos políticos e, após o cadastro dos dados no sistema do CNJ, archive-se.

Custas pelo requerido, deixando, porém, de condenar o réu ao pagamento de honorários advocatícios por ser incabível o seu pagamento ao Ministério Público.

...

Em suas razões recursais (fls. 474/493), o Apelante, após o resumo dos fatos processuais, argui, preliminarmente, cerceamento de defesa, alegando que o juízo de primeiro grau, ao julgar antecipadamente a lide, diante da existência de situações fáticas passíveis de ainda serem provadas, acabou por violar o princípio do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, da CF/88), requerendo, por conseguinte, a decretação da nulidade da sentença e o retorno dos autos ao juízo de origem.



No mérito, sustenta a impossibilidade da decretação da indisponibilidade dos bens, aduzindo que segundo entendimento jurisprudencial, a decretação da indisponibilidade de bens do agente público deve estar arraigada de indícios inequívocos de responsabilidade e de provas contundentes de dilapidação de patrimônio.

Diz que nas imputações relacionadas à prática de improbidade administrativa é necessário a demonstração da ação ou omissão dolosa do agente ou de quem quer que tenha concorrido para a realização do ato.

Aduz que o processo de apuração administrativa das contas do convênio firmado entre a Prefeitura de Marituba e a SEPLAN transcorreu com violação ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, pois não se aperfeiçoou a sua citação pessoal.

Informa que com intuito de ver declarados nulos os atos administrativos do TCE, por violação ao devido processo legal, ao contraditório, a ampla defesa e à dignidade da pessoa humana, ajuizou ação declaratória de nulidade de ato jurídico, processo n.º 0027166-93.2012.814.0301, perante a 1ª Vara da Fazenda Pública da Capital.

Suscita que não houve comprovação do seu dolo ou má-fé, alegando que o convênio firmado com a Secretaria Executiva de Planejamento e Coordenação Geral do Estado do Pará – SEPLAN atingiu sua finalidade e o objeto foi concluído, o que por si só afasta qualquer imputação a atos de improbidade administrativa.

Defende que a imputação de prejuízo ao erário deve ser realizada de forma motivada, apontando com precisão o suposto dano, justificado mediante a adoção de critérios objetivos, sob pena de violação ao devido processo legal e nunca por mera hipótese. Alega que o ato tido como ilegal, para ser caracterizado como ato de improbidade, há de ser doloso ou, pelo menos, de culpa gravíssima, o que não se prova nos autos.

Ao final requer o conhecimento e provimento do presente recurso para absolvê-lo das penalidades que lhe foram impostas, uma vez que não ficou demonstrada na instrução processual o dolo, nem a má-fé do apelante em causar danos e a ausência de prejuízo ao erário municipal.

Junta guia de preparo recursal paga, fls. 494/496.

O Parquet, por sua vez, apresentou contrarrazões às fls. 497/512, pugnando pelo improvimento da apelação.

Contrarrazões do Município de Marituba, às fls. 515/517, aduzindo, em síntese, que acompanha a íntegra das razões recursais apresentadas pelo MPE/PA.

À fl. 519, o juízo de primeiro grau recebeu o recurso apenas no efeito devolutivo.

Os autos foram distribuídos à minha relatoria (fl. 522).

A Procuradoria de Justiça, na qualidade de *custus legis*, manifestou-se pelo conhecimento e improvimento da apelação (fls. 526/538).

Às fls. 539/540, petição de renúncia de poderes assinada pelo Dr. João Batista Cabral Coelho, OAB/PA n.º 19.846 e informando que continuaria na representação processual do apelante o advogado Antônio Armando Amaral de Castro Júnior, OAB/PA n.º 15.592.

Determinei a inclusão do feito em pauta de julgamento, fl. 541.

É o relatório.



**VOTO**

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA (RELATOR):

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso. Passo à sua análise.

**PRELIMINAR DE NULIDADE DE CITAÇÃO NOS AUTOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE APURAÇÃO DE CONTAS, INSTAURADO PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ – TCE**

Em suas razões recursais, o apelante alega nulidade da citação no procedimento administrativo instaurado perante a Corte de Contas do Estado do Pará, gerando, por consequência, violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

A suscitação dessa matéria, contudo, de índole preliminar, mostra-se incabível nesta esfera processual, porquanto é dissociada do processo originário, já que diz respeito à apuração administrativa instaurada no âmbito do Tribunal de Contas do Estado – TCE, estando, inclusive, sendo discutida nos autos do processo nº0027166-93.2012.8.14.0301, em trâmite na 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Belém.

Além do mais, não se deve esquecer o princípio da independência das instâncias incidente na hipótese, sem contar que eventuais vícios ocorridos em procedimentos administrativos ou no inquérito civil por certo que não contaminam a Ação de Improbidade Civil, considerando-se o fato de que nesta poderá ser arguida toda a matéria de fato e de direito concernentes às pressupostas prerrogativas ofendidas da parte requerida.

Nesse sentido, não conheço da preliminar de nulidade da citação no processo administrativo instaurado perante o TCE.

**PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA. NULIDADE DA SENTENÇA. JULGAMENTO ANTECIPADA DA LIDE.**

Diz o apelante que, no caso concreto, teria ocorrido cerceamento de defesa, em virtude de não lhe ter sido oportunizado a produção de provas que entende imprescindíveis para a elucidação dos fatos. Nesse sentido, afirma que o juízo de primeiro grau ao ter procedido o julgamento antecipado da lide, teria agido com violação ao contraditório e ampla defesa, requerendo, em razão disso, a decretação da nulidade da sentença.

Não merece guarida a preliminar, todavia, uma vez que, tendo o apelante requerido, na fase de especificação de provas (fls. 439/442), a produção de prova pericial e testemunhal, determinou o juízo, fl. 444, que o ora recorrente esclarecesse a finalidade das provas por ele requeridas, ao que ele se recusou, sob o argumento de que não iria antecipar sua linha de defesa à parte contrária (fls. 445/446).

Diante disso, o juízo a quo indeferiu as provas requeridas, pois entendeu serem elas protelatórias, uma vez que não demonstrada a sua necessidade, anunciando o julgamento antecipado da lide (fls. 447/448). Não houve recurso dessa decisão.

Ora, é assente o entendimento de que, anunciando o julgamento antecipado da lide e não manifestada irresignação recursal contra a supressão da fase probatória, preclui o direito de exercício dessa faculdade processual.

Nesse caso, a inércia, constituindo um ato de manifestação de vontade, implica na concordância da parte com o julgamento antecipado da lide e,





por consequência, impede qualquer insurgência, a posteriori, contra o suprimento da fase probatória.

Em sendo assim, mostra-se descabida a presente suscitação de cerceamento de defesa.

Além disso, o magistrado, como destinatário da prova, verificando que a matéria posta em apreciação não necessita da produção de outras provas e comporta julgamento antecipado, poderá conhecer diretamente de pedido, de acordo com o permissivo legal constante do art. 355, inciso I, do CPC, que prevê, verbis:

Art. 355. O juiz julgará antecipadamente o pedido, proferindo sentença com resolução de mérito, quando:

I - não houver necessidade de produção de outras provas;

... (grifei)

Nesse sentido, não há falar em cerceamento de defesa, motivo pelo qual rejeito a preliminar suscitada.

#### **MÉRITO**

Conforme exposto, o presente recurso tem como ponto central a discussão acerca da caracterização como ato de improbidade administrativa o fato do Apelante, na qualidade de ex-prefeito do Município de Marituba, ter recebido, no curso da sua gestão, o valor de R\$80.109,00 (oitenta mil e cento e nove reais), objeto do Convênio FDE n.º 348/2002, firmado, à época, entre o Município de Marituba e a Secretaria Executiva de Planejamento e Coordenação Geral - SEPLAN, para a pavimentação em capa selante da Rua Ipacaráí, sem que houvesse, contudo, a conclusão de 92,75% (noventa e dois vírgula setenta e cinco por cento) da obra, em que pese os recursos repassados terem sido integralmente gastos. Tal fato restou comprovado em processo de tomada de contas realizado pelo TCE diante da ausência de prestação de contas.

Para defender o seu direito, o apelante sustenta que não ficou caracterizado o seu dolo ou má-fé na prática do ato, tampouco restou demonstrado nos autos os prejuízos concretos sofridos pelo Município, motivo pelo qual não há como condená-lo à prática de atos de improbidade administrativa.

Pois bem, acerca do assunto, a Constituição Federal, em seu comando normativo previsto no art. 37, §4º, dispõe que os atos de improbidade administrativa importarão em determinadas soluções civis ao agente considerado ímprobo. Posteriormente, o legislador editou a Lei nº 8.429/1992, visando atender ao dispositivo constitucional para alcançar a aplicabilidade prática da referida norma de eficácia contida.

A Lei de Improbidade Administrativa, conhecida como LIA, estabelece conceitos e sanções para orientar a conduta humana caracterizada como improbidade administrativa, independente de ser considerada crime. Dessa forma, define contornos concretos para o princípio da moralidade administrativa, com base no caput do art. 37 da CF:

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 ...

A lei adveio dos anseios da população para que houvesse um combate aos desvios de verba pública, à corrupção e a má gestão administrativa. A norma classificou os atos de improbidade administrativa em três grupos: os



que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º); em prejuízos ao erário público (art. 10); e que violem os princípios da administração pública (art. 11).

No caso em análise, a não conclusão da obra, somada à ausência de prestação de contas de verba pública recebida, caracteriza ato omissivo do agente público, atentando contra os princípios da administração descritos na Carta Magna e na Lei nº 8.429/92. O ato de prestar contas é dever de todo agente político que administre recursos públicos, é o meio pelo qual se comprova que o uso de recursos se deu da forma prevista em lei, atendendo aos princípios do direito administrativo, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Por motivos evidentes, o administrador público deve agir sempre de forma escorreita e prestar conta seus atos sempre da forma mais clara e honesta, com o objetivo de cumprir o mister para o qual, como na hipótese, foi eleito democraticamente.

No caso, o antigo Prefeito de Marituba, Antônio Armando Amaral de Castro, em sua defesa não apresentou qualquer documentação comprobatória de que cumprira, na integralidade, o pacto de que trata o convênio, ou seja, a pavimentação em capa selante da Rua Iparacaráí, sendo indubitoso também que não prestou contas, como deveria, da verba recebida, tanto que o Órgão de Contas do Estado foi obrigado a tomá-la de ofício. Dessa forma, o ora recorrente não se encarregou de desconstituir os fatos alegados e comprovados nos autos, abstendo-se do direito de apresentar fatos modificativos, desconstitutivos ou extintivos do direito alegado pela parte autora, não se desincumbindo, portanto, do ônus da prova.

Além disso, nestes autos, consta relatório técnico realizado pelo TCE/PA, fls. 209/211, dando conta que a conclusão da obra se deu em apenas 7,2% (sete vírgula dois por cento) do objeto do Convênio FDE n.º 348/02 e que no processo administrativo para a tomada de contas de tal convênio foi proferida decisão (Acórdão nº 49.906 do TCE, fls. 245/247) no qual se concluiu pela irregularidade das contas do município, sendo o apelante condenado ao pagamento da quantia de R\$80.109,00 (oitenta mil e cento e nove reais), acrescida de juros, multa de R\$35.089,15 (trinta e cinco mil e oitenta e nove reais e quinze centavos) pelo dano causado ao erário e de R\$400,00 (quatrocentos reais) pela instauração da tomada de contas.

Os dispositivos legais que fundamentaram a sentença têm a seguinte redação:

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: (...)

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

É importante ressaltar que a atitude do agente ocasionou danos ao Município, visto que a verba recebida não foi destinada ao seu fim específico, não tendo sido concluída sequer 10% (dez por cento) da obra de pavimentação em capa selante da Rua Iparacaráí, gerando, além do prejuízo financeiro, o prejuízo social que beneficiaria toda a comunidade daquele



município.

Portanto, restou configurado na hipótese o dano ao erário, pois, nos autos, restou evidenciado a não aplicação dos recursos públicos advindos do convênio referenciado, o que configura a capitulação prevista no art. 10 da lei de improbidade, a qual se amolda à conduta perpetrada pelo apelante, à época, gestor do município.

Nos casos enquadrados no art. 11 da LIA, inclusive o atribuído ao apelante, que consistiu em deixar de prestar contas quando estava obrigado a fazê-lo, o STF pacificou entendimento no sentido de que o elemento subjetivo para caracterizar a improbidade é o dolo genérico, considerando a desnecessidade de ser provado o dolo específico, conforme Resp 951.389: ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE SEM LICITAÇÃO. ATO ÍMPROBO POR ATENTADO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONDENAÇÃO CRIMINAL TRANSITADA EM JULGADO. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES. 1. O Juízo de 1º grau julgou procedente o pedido deduzido em Ação Civil Pública por entender que os réus, ao realizarem contratação de serviço de transporte sem licitação, praticaram atos de improbidade tratados no art. 10 da Lei 8.429/1992. No julgamento da Apelação, o Tribunal de origem afastou o dano ao Erário por ter havido a prestação do serviço e alterou a capitulação legal da conduta para o art. 11 da Lei 8.429/1992.2. Conforme já decidido pela Segunda Turma do STJ (REsp 765.212/AC), o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico.3. Para que se concretize a ofensa ao art. 11 da Lei de Improbidade, revela-se dispensável a comprovação de enriquecimento ilícito do administrador público ou a caracterização de prejuízo ao Erário.4. In casu, a conduta dolosa é patente, in re ipsa. A leitura do acórdão recorrido evidencia que os recorrentes participaram deliberadamente de contratação de serviço de transporte prestado ao ente municipal à margem do devido procedimento licitatório. O Tribunal a quo entendeu comprovado o conluio entre o ex-prefeito municipal e os prestadores de serviço contratados, tendo consignado que, em razão dos mesmos fatos, eles foram criminalmente condenados pela prática do ato doloso de fraude à licitação, tipificado no art. 90 da Lei 8.666/1993, com decisão já transitada em julgado.5. O acórdão bem aplicou o art. 11 da Lei de Improbidade, porquanto a conduta ofende os princípios da moralidade administrativa, da legalidade e da impessoalidade, todos informadores da regra da obrigatoriedade da licitação para o fornecimento de bens e serviços à Administração.6. Na hipótese dos autos, a sanção de proibição de contratar e receber subsídios públicos ultrapassou o limite máximo previsto no art. 12, III, cabendo sua redução. As penas cominadas (suspensão dos direitos políticos e multa) atendem aos parâmetros legais e não se mostram desprovidas de razoabilidade e proporcionalidade, estando devidamente fundamentadas.7. A multa civil é sanção pecuniária autônoma, aplicável com ou sem ocorrência de prejuízo em caso de condenação fundada no art. 11 da Lei 8.429/92. Precedentes do STJ.8. Consoante o art. 8º da Lei de Improbidade Administrativa, a multa civil é transmissível aos herdeiros, "até o limite do valor da herança", somente quando houver violação aos arts. 9º e 10º da referida lei (dano ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito), sendo inadmissível quando a condenação se restringir ao art. 11.9. Como os réus foram condenados somente com base no art. 11 da Lei da Improbidade Administrativa, é ilegal a transmissão da multa para os sucessores do de cujus, mesmo nos limites da herança, por violação ao art. 8º do mesmo estatuto.10. Recurso Especial parcialmente provido para reduzir a sanção de proibição de contratar e receber subsídios públicos e afastar a transmissão mortis causa da multa civil. (STJ - REsp: 951389 SC 2007/0068020-6, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 09/06/2010, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 04/05/2011)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. NECESSIDADE DE DOLO GENÉRICO NO ELEMENTO SUBJETIVO DO TIPO. PROMOÇÃO PESSOAL EM PROPAGANDA. ATO ÍMPROBO POR VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CARACTERIZADO. 1. Nos termos da jurisprudência pacífica do STJ, 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. 2. Hipótese em que a conduta do agente se amolda ao disposto no art. 11 da Lei 8.429/1992, pois atenta contra os princípios da administração pública, em especial a impessoalidade e da moralidade, além de ofender frontalmente a norma contida no art. 37, § 1º, da Constituição da República, que veda a publicidade governamental para fins de promoção pessoal. Dolo genérico configurado. Agravo regimental improvido. (STJ, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 21/05/2013, T2 - SEGUNDA TURMA)

Tratando-se da espécie Dano ao Erário, o STJ contenta-se com a caracterização ao menos da culpa para que se sobressai a condutas ilegais dispostas no artigo 10 da LIA, antes mencionado:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESCUMPRIMENTO DE CONVÊNIO. FUNASA. APLICAÇÃO IRREGULAR DE VERBAS. ALTERAÇÃO UNILATERAL DO OBJETO DO ACORDO. ATO ÍMPROBO POR DANO AO ERÁRIO CARACTERIZADO. DOLO CARACTERIZADO. ARTIGO 10 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PENALIDADES DA LEI N. 8.429/92. CABIMENTO. 1. A jurisprudência atual desta Corte é no sentido de que não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Logo, para a tipificação das condutas descritas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92 é indispensável para a caracterização de improbidade, que o agente tenha agido dolosamente e, ao menos, culposamente, nas hipóteses do art. 10. 2. No caso dos autos, ficou comprovada a má utilização de recursos públicos oriundos de convênio com a FUNASA. Assim, além de proceder à alteração unilateral do objeto conveniado, também não comprovou a utilização do percentual de 51% das verbas em finalidades públicas no município, ficando, portanto, demonstrado o dolo do agente e o prejuízo ao erário, seja pelo descumprimento do pactuado, seja pela má gestão administrativa. 3. Caracterizado o ato de improbidade administrativa por dano ao erário, nos termos do art. 10 da Lei n. 8.429/92, já que, para enquadramento de conduta no citado artigo, é dispensável a configuração do dolo, contentando-se a norma com a simples culpa. O descumprimento do convênio com a não aplicação das verbas ao fim destinado, foi, no mínimo, um ato negligente. 4. Evidenciada no acórdão recorrido, à luz das circunstâncias fático-probatórias descritas pelo tribunal de origem, a culpa por parte do recorrente, cabe a condenação com base no art. 10 da Lei n. 8.429/1992 e a aplicação das penalidades previstas no art. 12 do mesmo diploma, como bem determinou o tribunal de origem. Agravo regimental improvido.

(STJ - AgRg no AREsp: 532421 PE 2014/0142733-0, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 21/08/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 28/08/2014) (Grifei)

Ora, sob o ângulo até aqui reportado, não vejo apenas uma mera irregularidade no fato de não ter sido apresentada a prestação de contas no prazo estipulado, mas sim dolo, uma omissão premeditada para que a realização da obra conveniada não passasse pelo crivo da fiscalização do Tribunal de Contas do Estado.

Em face das circunstâncias fáticas apresentadas nos autos, conforme fundamentação acima expendida, entendo plenamente caracterizada a improbidade administrativa atribuída ao gestor municipal, ora recorrente, por violação dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, de modo que tenho por inquestionável a subsunção de sua conduta à hipótese do art. 11 da Lei nº 8.429/92.

Destarte, reconhecida a prática de ato de improbidade administrativa, ofensiva aos princípios da administração pública, assim como de lesão ao erário, cumpro-me analisar a manutenção ou não das penas aplicadas pelo Juízo a quo, com fulcro no art. 12, incisos II e III, da Lei nº 8.429/92.

O art. 12 referido atribui ao magistrado efetuar a dosimetria da pena, para o quê deve tomar por base a gravidade da conduta, a extensão do dano e o



proveito patrimonial obtido pelo agente.

Na espécie, diante do prejuízo que foi causado ao erário, o enriquecimento ilícito que desse fato se deduz, bem como o considerável valor repassado em decorrência do convênio, entendo que a decisão do Juízo primevo não é carecedora de reforma, devendo ser mantidas as penalidades aplicadas.

Com relação à alegação de inexistência de requisitos para a decretação da indisponibilidade de bens, há que se proclamar que os fatos deduzidos são graves e merecem trato diferido, em virtude da relevância inquestionável e indisponível do bem jurídico que se pretende reparar – O PATRIMÔNIO PÚBLICO.

Nessa linha de raciocínio, considerando a relevância do bem jurídico envolvido, não diviso pertinente alterar o decisório atacado nesse ponto, principalmente porque tem em vista ele garantir a possibilidade de ressarcimento integral do dano e o pagamento de multa civil, tanto que o Superior Tribunal de Justiça, no AgReg no Resp 1311013/RO, Dje 13-12-2012, decidiu que a medida de indisponibilidade de bens pode ser aplicada em qualquer hipótese de ato de improbidade administrativa, inclusive no bojo dos autos principais e sem oitiva do réu:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. POSSIBILIDADE. DILAPIDAÇÃO PATRIMONIAL. PERICULUM IN MORA PRESUMIDO NO ART. 7º DA LEI N. 8.429/92. INDIVIDUALIZAÇÃO DE BENS. DESNECESSIDADE.

1. O art. 7º da Lei n. 8.429/92 estabelece que "quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado. Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito".

2. Uma interpretação literal deste dispositivo poderia induzir ao entendimento de que não seria possível a decretação de indisponibilidade dos bens quando o ato de improbidade administrativa decorresse de violação dos princípios da administração pública.

3. Observa-se, contudo, que o art. 12, III, da Lei n. 8.429/92 estabelece, entre as sanções para o ato de improbidade que viole os princípios da administração pública, o ressarcimento integral do dano - caso exista -, e o pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente.

4. Esta Corte Superior tem entendimento pacífico no sentido de que a indisponibilidade de bens deve recair sobre o patrimônio dos réus em ação de improbidade administrativa, de modo suficiente a garantir o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, levando-se em consideração, ainda, o valor de possível multa civil como sanção autônoma.

5. Portanto, em que pese o silêncio do art. 7º da Lei n. 8.429/92, uma interpretação sistemática que leva em consideração o poder geral de cautela do magistrado induz a concluir que a medida cautelar de indisponibilidade dos bens também pode ser aplicada aos atos de improbidade administrativa que impliquem violação dos princípios da administração pública, mormente para assegurar o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, se houver, e ainda a multa civil prevista no art. 12, III, da Lei n. 8.429/92.

6. Em relação aos requisitos para a decretação da medida cautelar, é pacífico nesta Corte Superior o entendimento segundo o qual o periculum in mora, em casos de indisponibilidade patrimonial por imputação ato de improbidade administrativa, é implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei n. 8.429/92, ficando limitado o deferimento desta medida acautelatória à verificação da verossimilhança das alegações formuladas na inicial.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1311013/RO, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/12/2012, DJe 13/12/2012) (Grifei)

Para a decretação da medida referida, o STJ exige apenas a demonstração



do fumus bonis iuris, o qual está devidamente configurado no caso em testilha pela relevância das denúncias contidas na ação principal e o avultado importe dos investimentos que se pretende recuperar, pois o periculum in mora é presumido (implícito), não havendo necessidade de se demonstrar a presença em concreto, dada a relevância do bem protegido, conforme já dito e assentado no REsp 1366721/BA, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/02/2014, DJe 19/09/2014, processado na forma do art. 543-C do CPC/73:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. APLICAÇÃO DO PROCEDIMENTO PREVISTO NO ART. 543-C DO CPC. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DOS BENS DO PROMOVIDO. DECRETAÇÃO. REQUISITOS. EXEGESE DO ART. 7º DA LEI N. 8.429/1992, QUANTO AO PERICULUM IN MORA PRESUMIDO. MATÉRIA PACIFICADA PELA COLENDIA PRIMEIRA SEÇÃO.

1. Tratam os autos de ação civil pública promovida pelo Ministério Público Federal contra o ora recorrido, em virtude de imputação de atos de improbidade administrativa (Lei n. 8.429/1992).

2. Em questão está a exegese do art. 7º da Lei n. 8.429/1992 e a possibilidade de o juízo decretar, cautelarmente, a indisponibilidade de bens do demandado quando presentes fortes indícios de responsabilidade pela prática de ato ímprobo que cause dano ao Erário.

3. A respeito do tema, a Colenda Primeira Seção deste Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial 1.319.515/ES, de relatoria do em. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Relator para acórdão Ministro Mauro Campbell Marques (DJe 21/9/2012), reafirmou o entendimento consagrado em diversos precedentes (Recurso Especial 1.256.232/MG, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 19/9/2013, DJe 26/9/2013; Recurso Especial 1.343.371/AM, Rel.

Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/4/2013, DJe 10/5/2013; Agravo Regimental no Agravo no Recurso Especial 197.901/DF, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 28/8/2012, DJe 6/9/2012; Agravo Regimental no Agravo no Recurso Especial 20.853/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 21/6/2012, DJe 29/6/2012; e Recurso Especial 1.190.846/PI, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 16/12/2010, DJe 10/2/2011) de que, "(...) no comando do art. 7º da Lei 8.429/1992, verifica-se que a indisponibilidade dos bens é cabível quando o julgador entender presentes fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário, estando o periculum in mora implícito no referido dispositivo, atendendo determinação contida no art. 37, § 4º, da Constituição, segundo a qual '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'. O periculum in mora, em verdade, milita em favor da sociedade, representada pelo requerente da medida de bloqueio de bens, porquanto esta Corte Superior já apontou pelo entendimento segundo o qual, em casos de indisponibilidade patrimonial por imputação de conduta ímproba lesiva ao erário, esse requisito é implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei n. 8.429/92.

Assim, a Lei de Improbidade Administrativa, diante dos velozes trâfegos, ocultamento ou dilapidação patrimoniais, possibilitados por instrumentos tecnológicos de comunicação de dados que tornaria irreversível o ressarcimento ao erário e devolução do produto do enriquecimento ilícito por prática de ato ímprobo, buscou dar efetividade à norma afastando o requisito da demonstração do periculum in mora (art. 823 do CPC), este, intrínseco a toda medida cautelar sumária (art. 789 do CPC), admitindo que tal requisito seja presumido à preambular garantia de recuperação do patrimônio do público, da coletividade, bem assim do acréscimo patrimonial ilegalmente auferido".

4. Note-se que a compreensão acima foi confirmada pela referida Seção, por ocasião do julgamento do Agravo Regimental nos Embargos de Divergência no Recurso Especial 1.315.092/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 7/6/2013.

5. Portanto, a medida cautelar em exame, própria das ações regidas pela Lei de Improbidade Administrativa, não está condicionada à comprovação de que o réu esteja dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, tendo em vista que o periculum in



mora encontra-se implícito no comando legal que rege, de forma peculiar, o sistema de cautelaridade na ação de improbidade administrativa, sendo possível ao juízo que preside a referida ação, fundamentadamente, decretar a indisponibilidade de bens do demandado, quando presentes fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa.

6. Recursos especiais providos, a que restabelecida a decisão de primeiro grau, que determinou a indisponibilidade dos bens dos promovidos.

7. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e do art. 8º da Resolução n. 8/2008/STJ.

(REsp 1366721/BA, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/02/2014, DJe 19/09/2014) (Grifei)

Portanto, diante desse cenário, a medida de indisponibilidade de bens deve persistir, como forma de resguardar a saúde processual e o resultado prático do processo.

Ante o exposto, conheço do recurso de apelação, porém, nego-lhe provimento, para manter a sentença vergastada em todos os seus termos.

É o voto.

Belém, 02 de abril de 2018.

Desembargadora Roberto Gonçalves de Moura,  
Relator