

PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO Nº 39882/2018 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE
DIAMANTINO
RELATORA: DESA. MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK

APELANTE(S): MINISTÉRIO PÚBLICO
APELADO(S): UMBELINO ALVES CAMPOS

Número do Protocolo: 39882/2018
Data de Julgamento: 08-10-2018

E M E N T A

RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – DANO AO ERÁRIO E VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS – ARTIGO 10 E 11 DA LEI Nº 8.429/94 – APLICAÇÃO DAS SANÇÕES DE FORMA ISOLADA OU CUMULADA – PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE – INDIVIDUALIZAÇÃO DAS PENALIDADES PARA CADA ATO ADMINISTRATIVO – DESNECESSIDADE – APELO DESPROVIDO.

1. Das sanções previstas no artigo 12, incisos II e III, da Lei 8.429/92, é permitida a sua aplicação de forma isolada ou cumulativamente.

2. Observados o grau de reprovabilidade das condutas, bem como a caracterização de dano ao erário e o objetivo público da exemplaridade da resposta judicial, adequadas as sanções definidas pela sentença recorrida, sendo desnecessária a fixação das penalidades por feixes a cada ato tido como ímprobo.

3. Recurso desprovido.

PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO Nº 39882/2018 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE
DIAMANTINO
RELATORA: DESA. MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK

APELANTE(S): MINISTÉRIO PÚBLICO
APELADO(S): UMBELINO ALVES CAMPOS

R E L A T Ó R I O

EXMA. SRA. DESA. MARIA EROTIDES KNEIP
BARANJAK

Egrégia Câmara:

Cuida-se de Recurso de Apelação Cível interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO, em face de UMBELINO ALVES CAMPOS, tendo como interessado o Município de Alto Paraguai, contra sentença proferida pelo MM. Juiz Dr. Geraldo Humberto Alves Silva Junior, da 2ª Vara da Comarca de Diamantino, nos autos da Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa nº. 3750-03.2009.811.0005, que julgou parcialmente procedente o pedido inicial.

Irresignado, o Ministério Público recorre apenas quanto a não individualização das penalidades aplicadas pelo julgador singular, quanto à cada ato de improbidade administrativa imputado ao Recorrido.

Registra a necessidade de aplicação de um “feixe de sanções” para cada ato dos ilícitos morais administrativos previstos nos artigos 10 de 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

Intimado, o Apelado não apresentou contrarrazões, conforme certidão de p. 669.

A douta Procuradoria Geral da Justiça, em parecer da lavra da Dra. Eliana Cícero de Sá Maranhão Ayres Campos, opinou pelo desprovimento do recurso, enfatizando que **“as razões do apelo se mostram incongruentes com o teor contido no ato sentencial”**. (*sic* p. 679)

É o relatório.

PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO Nº 39882/2018 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE
DIAMANTINO
RELATORA: DESA. MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK

P A R E C E R (ORAL)

O EXMO. SR. DR. LUIZ EDUARDO MARTINS JACOB

Ratifico o parecer escrito.

V O T O

EXMA. SRA. DESA. MARIA EROTIDES KNEIP
BARANJAK (RELATORA)

Egrégia Câmara:

Verifica-se dos autos que a Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa foi proposta com base no relatório do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, que apontou 66 (sessenta e seis) irregularidades, por violação aos artigos 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, pugnando pela aplicação das sanções previstas no Artigo 12, incisos II e III, do mesmo diploma legal.

Extrai-se da sentença, que o MM. Juiz do feito entendeu configurada as figuras previstas nos artigos 10 e 11 da Lei 8.429/92, *in verbis*:

“(…)O Tribunal de Contas deste Estado emitiu parecer prévio contrário a aprovação das contas de Umbelino Alves Campos e constatou as seguintes irregularidades:

- aplicação no ensino de 24,82% das receitas oriundas de impostos, em desobediência ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal (fls. 93/94);
- aplicação nas ações e serviços de saúde de apenas 13,02% das receitas constitucionalmente previstas, abaixo do mínimo de 15% (fls. 121/122);
- repasse do duodécimo ao Poder Legislativo no importe de 8,92% em desacordo com o artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal (fl. 140);
- contratação de pessoal temporário sem justificativa e sem lei

PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO Nº 39882/2018 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE
DIAMANTINO
RELATORA: DESA. MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK

autorizativa, em afronta ao artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal (fls. 132/133);

- despesas para aquisição de combustíveis e gêneros alimentícios fracionadas, em desacordo com o regime jurídico adequado, violando o artigo 23, inciso II, 'b', § 5º, da Lei n. 8.666/93 (fls. 134/135);

- despesa sem licitação para contratação de Dirce Lemes de Araújo, contrariando o artigo 23, inciso II, 'a', da Lei n. 8.666/93 (fls. 134/135).

(...)

Em resumo, o Superior Tribunal de Justiça reconhece que em decorrência da gravidade das sanções previstas na Lei n. 8.429/92 não se pode confundir condutas ilegais como se ímprobos fossem. Isso porque uma ilegalidade somente se torna improbidade quando o ato for eivado de dolo e/ou má-fé, tornando-o, portanto, qualificado.

Nesse sentido o Ministro Benedito Gonçalves ao relatar o Recurso Especial n. 1.322.353-PR, julgado em 21.8.2012, asseverou:

‘A configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (atos de Improbidade Administrativa que causam prejuízo ao erário), à luz da atual jurisprudência do STJ, exige a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa, o mesmo não ocorrendo com os tipos previstos nos arts. 9º e 11 da mesma lei (enriquecimento ilícito e atos de Improbidade Administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública), os quais se prendem ao volitivo do agente (critério subjetivo) e exige-se o dolo’.

O Superior Tribunal de Justiça em recente decisão voltou a confirmar essa tese:

‘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’. (AgRg no AREsp 532421/PE Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 2014/0142733-0 – Ministro Humberto Martins – Segunda Turma, j. 21.8.2014)

Em decorrência do exposto conclui-se que para a configuração do ato de improbidade administrativa com fundamento nos

PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO Nº 39882/2018 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE
DIAMANTINO
RELATORA: DESA. MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK

artigos 9º e 11 da Lei n. 8.429/92 é necessário que o agente tenha agido dolosamente e em relação ao artigo 10 a atuação deve causar dano efetivo ao erário ou ser ao menos culposa.

No caso observo que todas **as condutas imputadas ao réu são suficientes para caracterizar ato de improbidade administrativa em clara violação aos artigos 10 e 11 da Lei n. 8.429/92.**

Com efeito, após detida análise dos argumentos lançados pelas partes e observado os documentos apresentados conclui-se pela ocorrência de um sistema de desorganização, descontrole e utilização indevida de dinheiro público, condutas que violam o sistema político ideológico estabelecido pela Constituição Federal que estabeleceu um modelo de administração pública que obedeça aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (artigo 37).

Nesse ponto é importante registrar que a própria ideia de constitucionalismo tem dois traços marcantes, segundo Alexandre de Moraes, 'organização do Estado e limitação do poder estatal'. Em resumo, o Estado é organizado pela lei a qual os agentes públicos devem cumprimento irrestrito, sob pena de abandonarmos a ideia de Estado Democrático de Direito, sendo inadmissível que ainda hoje tenhamos administradores públicos que pensam que ao atuarem em um determinado cargo podem se aproveitar e se apropriar do aparelho estatal como se fosse um bem particular, descumprindo todos os regramentos legais e constitucionais a que estão sujeitos.

E afirmo isso pelo fato de que o réu ao exercer o importante cargo de prefeito geriu com irresponsabilidade administrativa e financeira o município de Alto Paraguai/MT, conforme demonstrado pelo Tribunal de Contas deste Estado.

O réu cometeu inúmeras irregularidades administrativas, conforme demonstrado alhures, irregularidades essas que dada sua gravidade e sem qualquer medida para saná-las torna evidente o dolo.

Diante do exposto é certo afirmar que o réu não teve o menor cuidado no trato da coisa pública e, pior, instalou um verdadeiro sistema de sucateamento da máquina administrativa e desviou valores com pagamentos indevidos, ocasionando sérios prejuízos ao município, restando latente o fato de ter agido com dolo genérico. Em resumo, o réu traiu a confiança pública que lhe foi depositada.

O agir do réu não pode ser visto como ato decorrente de má gestão ou despreparo e, sim, de conduta voltada com a única finalidade de sucatear a administração pública municipal e

PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO Nº 39882/2018 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE
DIAMANTINO
RELATORA: DESA. MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK

desviar valores. Assim, afrontou vários princípios legais e constitucionais, entre eles o da legalidade, uma vez que o desvio de verba pública é uma conduta ilícita e inadmissível. Não se pode negar que as provas produzidas comprovam a ocorrência de atos de improbidade que, na lição de Plácido e Silva, traduz-se:

‘Na qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral. E ímprobo é o mau moralmente, é o incorreto, o transgressor das regras da lei e da moral’. (in Vocabulário Jurídico, 13ª. ed., p. 416)

Para o inexcusável Hely Lopes Meirelles, baseado na doutrina de Hauriou, verbis:

‘o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de direito e de moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos: - *non omne quod licet honestum est*. A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve, e a finalidade de sua ação: o bem-comum’. (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 27ª, 2002, p. 87/88)

Diante disso, resta claro que o réu, repito, **causou lesão ao patrimônio do município, em condutas que se amoldam aos artigos 10 e 11 da Lei n. 8.429/92.**

Prevê o artigo 5º, da referida lei, que o ressarcimento ao Erário será feito na hipótese de ocorrência de lesão ao patrimônio público, por ação ou omissão, dolosa ou culposa do agente, exatamente como no caso dos autos:

‘Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano’.

É importante ressaltar que além do ressarcimento integral do dano o agente está sujeito as penas previstas nos incisos II e III do artigo 12 dessa mesma lei, onde se prevê que:

‘II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano,

PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO Nº 39882/2018 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE
DIAMANTINO
RELATORA: DESA. MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK

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

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

O parágrafo único desse artigo determina que na fixação das penas o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Diante disso, entendo que deve ocorrer o **ressarcimento integral do valor de R\$ 18.400,00, em decorrência da despesa sem licitação** (fls. 134/135).

Por sua vez, considerando a grave lesão ao patrimônio municipal e o proveito econômico obtido o réu deve ter seu **direito político suspenso por 06 anos, pagar multa civil equivalente ao valor do dano e ficar proibido de contratar com o Poder Público** ou receber benefício ou incentivo fiscal ou creditício, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, **pelo prazo de cinco anos.**

- Dispositivo:

Posto isso, julgo parcialmente procedente os pedidos formulados na inicial da ação de improbidade administrativa c/c ressarcimento ao erário proposta pelo município de Alto Paraguai/MT contra Umbelino Alves Campos o que faço para determinar que:

- a) o réu devolva ao patrimônio do município de Alto Paraguai/MT o valor de R\$ 18.400,00 atualizado por correção monetária e juros de 1,0% ao mês desde a citação;
- b) tenha seus direitos políticos suspensos pelo prazo de 06 anos;
- c) pague multa civil equivalente ao valor do dano (item 'a') atualizado por correção monetária e juros de 1,0% ao mês desde a citação;
- d) fique proibido de contratar com o Poder Público ou receber

PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO Nº 39882/2018 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE
DIAMANTINO
RELATORA: DESA. MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK

benefício ou incentivo fiscal ou creditício, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 anos; g) pague as custas e despesas processuais.” (sic p. 641/644)

Por sua vez, o Recorrente aduz que as sanções devem ser aplicadas de forma individualizada para cada ato administrativo praticado.

Com efeito, restou caracterizado nos autos a prática de dois ilícitos administrativos, o primeiro tipificado no artigo 10 e o outro no artigo 11 do mesmo diploma legal, sendo apurado uma despesa sem a devida licitação no valor de R\$18.000,00 (dezoito mil reais), além da violação aos princípios que regem a administração pública.

Como bem ressaltado na sentença, compete ao Magistrado, na aplicação das sanções previstas no artigo 12 da LIA, decidir pela aplicação cumulativa e dosimetria das sanções, em seu prudente arbítrio e atendo aos princípios da razoabilidade.

Trago à colação entendimento jurisprudencial sobre o tema:

“(…) 2 - As sanções do artigo 12 da Lei nº 8.429/92 **não são necessariamente cumulativas**, e para aplicá-las, **cabe ao julgador escolher, fundamentadamente, as sanções que mais se amoldam à infração**, tendo em vista os critérios da razoabilidade e proporcionalidade.3 – Configurado o dano ao erário, em face do dispêndio de valores com propaganda irregular, impõe-se a condenação em ressarcimento aos cofres públicos.” (TJMT - Ap 5820/2013, de minha relatoria, PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Julgado em 30/07/2013, Publicado no DJE 12/08/2013)

“(…) - **É permitida a aplicação isolada ou cumulativa das sanções previstas no artigo 12, incisos I e II, da Lei n.**

PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO Nº 39882/2018 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE
DIAMANTINO
RELATORA: DESA. MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK

8.429/92, sendo certo que a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos pelo prazo de oito anos, além do ressarcimento do dano causado ao Município não se revelam desproporcionais no caso em apreço.” (TJMG - Apelação Cível 1.0081.15.000256-6/001, Relator(a): Des.(a) Paulo Balbino , 8ª Câmara Cível, julgamento em 15/12/2017, publicação da súmula em 23/01/2018)

“(…) Não se afigura correta a aplicação simultânea de todas as punições descritas nos incisos do art. 12 da mesma lei, **devendo prevalecer o sistema da absorção das punições menos graves pelas mais graves, observada, ainda, a razoabilidade da gradação.**” (Ap 170917/2016, DES. Márcio Vidal, primeira CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Julgado em 21/08/2017, Publicado no DJE 30/08/2017)

“(…) Enquadrada a conduta nos arts. 9º e 11, com as sanções previstas nos inciso I e III do art. 12, todos da Lei 8.429/92, aplica-se ao caso apenas as sanções do inciso I, pelo princípio da absorção. **A fixação das sanções deve atender à proporcionalidade, nos termos do caput do art. 12, que determina a aplicação segundo a gravidade**, devendo ser reduzida para o mínimo legal as sanções que foram aplicadas no máximo previsto.” (Ap 145694/2015, Dra. Vandymara G. R. P. Zanolo, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 10/10/2016, Publicado no DJE 17/10/2016)“.

Neste aspecto, tenho que o julgador singular bem aplicou as penalidades, fixando-as da seguinte forma, repiso: o ressarcimento integral do valor de R\$ 18.400,00, em decorrência da despesa sem licitação; suspensão dos direitos políticos por 06 anos; pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefício ou incentivo fiscal ou creditício, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos.

Destarte, em relação às sanções previstas no artigo 12,

PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO Nº 39882/2018 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE
DIAMANTINO
RELATORA: DESA. MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK

incisos II e III, da Lei 8.429/92, é permitida a sua aplicação de forma isolada ou cumulativamente.

Nessa esteira, observados o grau de reprovabilidade das condutas, bem como a caracterização de dano ao erário e o objetivo público da exemplaridade da resposta judicial, reputo adequadas as sanções definidas pela sentença recorrida, sendo desnecessária a fixação das penalidades por feixes a cada ato tido como ímprobo.

Com essas considerações, **NEGO PROVIMENTO AO RECURSO**, mantendo inalterada a sentença recorrida, em conformidade com o parecer da douta Procuradoria Geral da Justiça.

É como voto.

PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO Nº 39882/2018 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE
DIAMANTINO
RELATORA: DESA. MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência da DESA. MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK, por meio da Câmara Julgadora, composta pela DESA. MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK (Relatora), DESA. HELENA MARIA BEZERRA RAMOS (1ª Vogal) e DESA. ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES (2ª Vogal convocada), proferiu a seguinte decisão: **À UNANIMIDADE, DESPROVEU O APELO.**

Cuiabá, 8 de outubro de 2018.

DESEMBARGADORA MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK -
RELATORA