

PROCESSO Nº 3-58.2015.8.10.0071 – THEMIS PG
CLASSE: AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
AUTOR: MUNICÍPIO DE APICUM-AÇU/MA RÉU: SEBASTIÃO LOPES MONTEIRO
ADVOGADOS DO REQUERIDO: DR. LUCIANO ALLAN DE CARVALHO MATOS-OAB/MA 6.205 E DR. AMÉRICO BOTELHO LOBATO NETO-OAB/MA 7.803
FINALIDADE: PUBLICAÇÃO E INTIMAÇÃO DA PARTE REQUERIDA E SEUS
ADVOGADOS DR. LUCIANO ALLAN DE CARVALHO MATOS-OAB/MA 6.205 E DR.
AMÉRICO BOTELHO LOBATO NETO-OAB/MA 7.803, DE TODO TEOR DA SENTENÇA,
ABAIXO TRANSCRITA:

SENTENÇA

1. RELATÓRIO Trata-se de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa proposta pelo MUNICÍPIO DE APICUM-AÇU/MA em face de SEBASTIÃO LOPES MONTEIRO, objetivando a condenação do réu às penalidades previstas no art. 12, inciso III, da Lei nº 8.429/92, tendo em vista a prática de ato de improbidade administrativa prevista no art. 11, inciso VI, do citado diploma legal. Alega, em suma, que com base no Processo Administrativo nº 7730AD/2013 oriundo da Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão, instaurou procedimento preparatório nº 028/2014 com vistas a verificar irregularidades na aplicação e prestação de contas de recursos do FUNDEB no Município de Apicum-Açu referente aos exercícios financeiros dos anos 2011 e 2012, sob a responsabilidade do Ex-prefeito, o Senhor Sebastião Lopes Monteiro. Assevera que no bojo de tal procedimento verificou que o requerido praticou os atos de improbidade administrativa, consoante previsto no art. 11, VI, da Lei nº 8.429/92, vez que consciente de suas obrigações, não apresentou dentro do prazo previsto e nem em outras oportunidades que lhe foram oferecidas as prestações de contas devidas quanto a tais recursos públicos. O réu foi intimado para se manifestar, nos termos do art. 17, § 7º da Lei de nº 8.429/92 (fl. 288/288v) e se manifestou à fl. 289. O réu aduziu que provará no decorrer da instrução processual, apresentado provas irrefutáveis, que a conduta por si praticada não condiz com o fora narrado na exordial. O réu não juntou qualquer prova de suas alegações. Decisão de fls. 289/299 recebendo a inicial, e determinando a citação do réu para contestar a ação, nos termos do art. 17, § 9º, da Lei 8.429/92. Devidamente citado, o réu quedou-se inerte, consoante certidão de fl. 302, razão pela qual, em despacho de fl. 315 fora decretada sua revelia. Instado a tanto, em manifestação de fls. 142/148, o Ministério Público Estadual, na qualidade de *custus legis*, manifestou-se pelo julgamento antecipado da lide e pela procedência da ação. Vieram os autos conclusos. É o relatório. Decido. 2 - DA FUNDAMENTAÇÃO: 2.1. DO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE Inicialmente, destaco que a matéria debatida nos autos não necessita de dilação probatória, razão pela qual, considerando a desnecessidade de realização de quaisquer outros atos de instrução (v.g audiência), bem como ante a decretação da revelia do réu, passo ao julgamento antecipado da lide, na forma preconizada no art. 355, inciso I e II, do Código de Processo Civil. Aliás, a própria jurisprudência pátria é uníssona no sentido de que, em casos deste jaez, deve a causa ser decidida de plano pelo magistrado, sem uma dilação probatória. Nesse sentido, é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça[1]. 2.2. DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA O conceito de “improbidade” é bem mais amplo do que o de “ato lesivo ou ilegal” em si. É o contrário de probidade, que significa qualidade de probo, integridade de caráter, honradez. Logo, improbidade é o mesmo que desonestidade, falta de probidade. A Constituição Federal em seu parágrafo 4º do art. 37 dispõe que: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão à 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.” (grifei) Percebe-se claramente que o aludido artigo trata de norma de eficácia contida, uma vez que a regulamentação da prática de atos de improbidade

administrativa e suas penalidades ficaram a cargo de lei infraconstitucional, no caso a Lei nº. 8.429/92, que em seus artigos 9º a 11, além de conceituar, elenca rol de atos praticados por agentes públicos, servidor ou não, que caracterizam a improbidade administrativa. Com efeito, a Lei Federal nº. 8.429/92 é o diploma legal que regula a matéria em questão, estabelecendo como ato de improbidade administrativa todo aquele, praticado por agente público, que importe: (I) enriquecimento ilícito, (II) prejuízo ao erário e/ou (III) violação aos princípios da administração pública (artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº. 8.429/92). É de bom tom, aliás, que se diga que, e sem que se apegue às divergências doutrinárias quanto ao conceito dado ao instituto, o referido diploma abrange todas as pessoas tidas como agentes públicos, quer integrantes da administração direta, indireta e fundacional, ainda que no exercício da função em caráter transitório ou sem remuneração.

Na precisa lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA[2], verbis: 14. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. (...) Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada pelo dano ao erário e corresponde vantagem ao ímprobo ou a outrem (...). O grave desvio de conduta do agente público é que dá à improbidade administrativa uma qualificação especial, que ultrapassa a simples imoralidade por desvio de finalidade. Como se vê, destaca-se a importância do princípio constitucional previsto no art. 37 da Carta Magna na determinação do que seja imoralidade administrativa, lembrando que não basta apenas a ilegalidade para que reste configurada. MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, de seu turno, aduz que um ato administrativo somente implicará a incidência das penalidades estabelecidas na Lei de Improbidade Administrativa ao seu autor quando presentes os seguintes elementos: a) sujeito passivo: uma das entidades mencionadas no art. 1º da Lei nº 8.429; b) sujeito ativo: o agente público ou terceiro que induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (arts. 1º e 3º); c) ocorrência do ato danoso descrito na lei, causador de enriquecimento ilícito para o sujeito ativo, prejuízo para o erário ou atentado contra os princípios da Administração Pública; o enquadramento do ato pode dar-se isoladamente, em uma das três hipóteses, ou, cumulativamente, em duas ou nas três; d) elemento subjetivo: dolo ou culpa.[3] Discorrendo sobre o elemento volitivo, anota, ainda, a referida autora: “O enquadramento na lei de improbidade exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Mesmo quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto. (...) a aplicação da lei de improbidade exige bom-senso, pesquisa da intenção do agente, sob pena de sobrecarregar-se inutilmente o judiciário com questões irrelevantes, que podem ser adequadamente resolvidas na própria esfera administrativa. A própria severidade das sanções previstas na Constituição está a demonstrar que o objetivo foi de punir infrações que tenham um mínimo de gravidade, por apresentarem conseqüências danosas para o patrimônio público (em sentido amplo), ou propiciarem benefícios indevidos para o agente ou para terceiros. A aplicação das medidas previstas na lei exige observância do princípio da razoabilidade, sob o seu aspecto da proporcionalidade entre meios e fins”.[4] A Jurisprudência direciona-se sobre a necessidade de se extrair da conduta um elemento volitivo, rechaçando-se a possibilidade de responsabilidade civil objetiva, decorrente, pura e simplesmente, da violação à norma jurídica. Neste mesmo sentido, segue a jurisprudência abaixo colacionada: ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 1. Embora tenha havido discrepância inicial, pacificou a jurisprudência desta Corte em reconhecer que as condutas descritas no art. 11 da Lei de Improbidade dependem da presença do dolo, ainda que genérico. Consequentemente, afasta-se a responsabilidade objetiva dos administradores, não se fazendo necessária a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública. Precedentes. 2. Embargos de divergência não providos. (STJ – Primeira Seção. EREsp 917437/MG – Embargos de Divergência em Recurso Especial 2008/0236837-6. Relator: Min. Castro Meira. DJe 22/10/2010). PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TIPIFICAÇÃO. INDISPENSABILIDADE DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO, NAS HIPÓTESES DOS ARTIGOS 9º E 11 DA LEI 8.429/92 E CULPA, PELO MENOS, NAS HIPÓTESES DO ART. 10) PRECEDENTES DE AMBAS AS

TURMAS DA 1ª SEÇÃO. RECURSO PROVIDO (STJ - Primeira Seção. EREsp 479812/SP Embargos de Divergência em Recurso Especial 2007/0294026-8 – Relator: Min. Teori Albino Zavascki. DJE 27/09/2010). Em outra via, importa mencionar, ainda, que a Administração Pública é regida por vários princípios de natureza constitucional, dentre os quais se destaca o da legalidade administrativa, nos termos do qual, diversamente do que se ordena ao cidadão “comum” – tudo que não é proibido é, em regra, permitido (liberdade negativa) – toda ação do agente público deve estar prevista em lei. Ademais, ressalto ainda os ensinamentos de EMERSON GARCIA e ROGÉRIO PACHECO ALVES[5], os quais lecionam: “Hodiernamente, o iter a ser percorrido para a identificação do ato de improbidade haverá de ser iniciado com a comprovação da incompatibilidade da conduta com os princípios regentes da atividade estatal, vale dizer, com a inobservância do princípio da juridicidade, no qual avultam em importância os princípios da legalidade e da moralidade [...] “havendo vontade livre e consciente de praticar o ato que viole os princípios regentes da atividade estatal, dir-se-á que o ato é doloso; o mesmo ocorrendo quando o agente, prevendo a possibilidade de violá-los, assumo tal risco com a prática do ato”. (GARCIA, p. 348/349) (grifei) Adentrando ao mérito, verifica-se que o autor instruiu a inicial com o ofício nº 1225/2014/SECEX/TCE e documentos de fls. 277/282 oriundos do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, comprovando a alegação de que o requerido, Prefeito Municipal de Apicum-Açu, não prestara as contas relativas aos recursos do FUNDEB recebidos pelo Município de Apicum-Açu no exercício financeiro de 2012, razão pela qual fora declarada inadimplente e instaurado procedimento de Tomada de Contas - Processo 5380/2013-TCE. Assim, verifica-se que o ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública encontra-se devidamente configurado, uma vez que o réu, na condição de Prefeito Municipal de Apicum-Açu/MA, deixou de prestar tempestivamente as contas referentes ao referido exercício financeiro. Neste particular, insta pontuar que a Constituição Federal, em seu art. 70, fixa o dever genérico de prestação de contas a todo aquele, pessoa física ou jurídica, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens ou valores de natureza pública. Registre-se que um dos fatores que difere o público do privado é justamente a obrigação, ou seja, o dever que o gestor público tem de prestar conta do dinheiro público. E não há que se falar em desconhecimento desta obrigação, pois tal fato é de conhecimento público e notório. Aliás, qualquer homem médio sabe deste dever, quanto mais gestores públicos. Ademais, pode-se inferir que a apresentação de prestação de contas, no tempo exigido por lei, permite à Administração Pública aferir a legalidade dos atos praticados e comprovar o efetivo cumprimento do convênio firmado, ou seja, a regular aplicação dos recursos públicos. Dispõe o art. 11, inciso VI, da Lei nº. 8.429/92 que constitui ato de improbidade administrativa deixar de prestar contas no prazo e condições fixados em lei. Vejamos: 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. (grifei) Frise-se, por oportuno, que o ato de improbidade administrativa em questão se consuma na atuação omissiva do gestor público em deixar de prestar contas no prazo e na forma disciplinados em lei, apresentando-se como ação de natureza formal, a qual se integraliza a despeito de qualquer resultado futuro. A ausência de prestação de contas é tão grave que a lei a erigiu à condição de ato de improbidade administrativa, em outras palavras, em ato que fere a moral e probidade. No dizer do doutrinador Silvio Antonio Marques (in Improbidade Administrativa, Ed. Saraiva, 2010, p. 125) “Pratica ato ímprobo que infringe princípios o agente público que deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo (art. 11, VI, da Lei n. 8.429/92). [...] A caracterização do ato ímprobo ocorrerá na hipótese de o agente ter a obrigação funcional de prestar contas e, dolosamente, deixar transcorrer o prazo previsto na norma específica do órgão ou entidade pública”. Nesse sentido, segue jurisprudência de nossos tribunais: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92, ART. 11, VI. ATOS QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DESNECESSIDADE DE OCORRÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. - Os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública são condutas ímprobadas previstas no art. 11 da Lei

8.429/92 e independem de demonstração de dano aos cofres públicos ou enriquecimento ilícito. II - Deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo constitui ato violador dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e de lealdade do servidor, que lesam a moralidade administrativa, enquadrando-se na hipótese de improbidade tipificada no inc. VI do art. 11 da Lei 8.429/92. III - Como não houve comprovação de dano aos cofres públicos ou enriquecimento ilícito, o quantum da multa civil deve ser reduzido. IV - Apelo provido em parte apenas para reduzir a multa civil. (TRF1 – Terceira Turma. AC 20051 BA 2003.33.00.020051-9. Relator: Des. Federal Cândido Ribeiro. Julgamento: 03/11/2009) Assim, da análise acurada dos meios de provas coligidos aos autos, tem-se por demonstrado que o réu SEBASTIÃO LOPES MONTEIRO, na condição de Prefeito Municipal de Apicum-Açu/MA, ao deixar de prestar as contas dos recursos do FUNDEB da referida Municipalidade referente ao exercício financeiro de 2012, junto ao TCE/MA, praticou ato de improbidade administrativa consubstanciado em violação a princípios constitucionais, perfazendo, com este comportamento, o ato de improbidade administrativa gravado no art. 11, VI, da Lei 8.429/1992. Quanto ao elemento subjetivo, vislumbro que restou demonstrada o dolo do ex-Prefeito, ainda que na modalidade eventual, conforme ensinamento de Emerson Garcia, uma vez que o requerido sabendo de sua obrigação de prestar conta no prazo legal, não o fez, assumindo tal risco com a prática do ato omissivo. Com efeito, a ausência de prestação de contas fere, também, o princípio da publicidade que deve nortear a atividade dos gestores públicos, inviabilizando o controle dos gastos do administrador público, revelando imperiosa a condenação daquele que o pratica, nas penas do art. 12, III, da Lei n.º 8.429/92 Diante das argumentações acima postas, assiste razão ao autor, devendo o requerido ser condenado nas penas impostas no art. 12, inciso III, da Lei n.º. 8.429/92, por ter praticado ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, inciso VI, do citado diploma legal. A respeito desta temática, apresentamos os seguintes julgados do STJ, que corroboram o entendimento ora exposto: ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SECRETÁRIO DE FAZENDA MUNICIPAL. APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA A AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS. USO INDEVIDO DE VERBA PÚBLICA. OMISSÃO QUANTO À PRESTAÇÃO DE CONTAS. 1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica no sentido de que se aplicam a agentes políticos municipais, tais como prefeitos e secretários municipais, as sanções previstas na Lei 8.429/1992. 3. Omissão do agravante em instaurar Tomada de Contas Especial, para cobrança do que foi gasto indevidamente, configurando ofensa aos princípios da Administração Pública, nos termos do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. (AgRg no Ag 1286329/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/08/2010, DJe 28/04/2011). ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – FALTA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS – AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS – ART. 11, VI, DA LEI 8.429/92. 1. O art. 11, inciso VI, da Lei 8.429/92 prevê, expressamente, que constitui ato de improbidade administrativo deixar de prestar contas quando o agente estiver obrigado a fazê-lo. 2. A jurisprudência desta Corte, quanto ao resultado do ato, firmou-se no sentido de que se configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos, o que, em princípio, independe da ocorrência de dano ou lesão ao erário público. (REsp 852.671/BA, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/04/2010, DJe 03/05/2010). Nesses termos, resta efetivamente demonstrada a caracterização do ato de improbidade administrativa pelo ex-gestor municipal, passível de aplicação das sanções cominadas na Lei de Improbidade Administrativa. .

3- DISPOSITIVO Diante do exposto, e por tudo mais que dos autos consta, JULGO PROCEDENTE a pretensão condenatória deduzida na inicial e, por consequência, CONDENO o requerido, SEBASTIÃO LOPES MONTEIRO, ex-Prefeito Municipal de Apicum-Açu/MA, por violação à norma contida no art. 11, inciso VI, da Lei 8.429/92. Outrossim, considerando a extensão do dano causado à coletividade, a gradação da improbidade praticada, sua repercussão no erário público, bem como as demais diretrizes normativas insculpidas no artigo 12, inciso III e parágrafo único da Lei 8.429/1992, APLICO AO RÉU AS SEGUINTE PENALIDADES: I) Suspensão dos direitos políticos pelo período de 05 (CINCO) anos; II) Pagamento de multa civil de 10 (dez) vezes

o valor da remuneração percebida pelo réu em dezembro/2009, quando era Prefeito do Município de Apicum-Açu/MA, acrescida de correção monetária, pelo INPC, e juros moratórios de 1,0% (um por cento) ao mês, contados de hoje até a data do efetivo pagamento; III) Proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que seja por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos; IV) No que se refere ao ressarcimento integral do dano, tendo em vista que não tem como se aferir o valor integral, considerando a ausência de documentos que comprovem o montante do dano, deixo de condenar ao ressarcimento integral, haja vista ser incabível presumir o valor do dano; V) Deixo de condenar à perda da função pública, uma vez que prejudicada pelo transcurso do prazo de seu mandato. 4- DISPOSIÇÕES FINAIS a) A multa civil deverá ser revertida em favor dos cofres do Município de Apicum-Açu/MA, nos termos do que preceitua o art. 18 da Lei nº. 8.429/92[6]. b) Intime -se o Ministério Público Estadual. c) Intime-se o Município de Apicum-Açu/MA, a fim de que tome conhecimento da presente sentença. d) Custas processuais por conta do condenado. e) Após o trânsito em julgado da sentença, oficie-se aos órgãos estatais, remetendo-lhes cópia dessa decisão, para os fins de direito e, especialmente, para as anotações, nos registros respectivos, da proibição acima determinada, como ao Tribunal Regional Eleitoral – TRE/MA e ao Cartório da 107ª Zona Eleitoral, acerca da suspensão dos direitos políticos pelo prazo epigrafado, nos termos do art. 15, V, e art. 37, § 4º, da Constituição Federal e art. 71, inciso II, do Código Eleitoral. Com o trânsito em julgado, inclua-se a presente condenação no Cadastro do CNJ de condenados por atos de improbidade (Resolução nº 44 de 20 de novembro de 2007). Oficie-se, ainda, o Tribunal de Contas do Estado, comunicando sobre esta sentença. Publique-se a presente sentença no Diário de Justiça Eletrônico. Registre-se. Intimem-se as partes, via DJe. Após o trânsito em julgado, arquivem-se os autos, com baixa na distribuição. Cumpra-se. Bacuri/MA, 18 de julho de 2018. Alistelman Mendes Dias Filho Juiz de Direito Titular da Comarca de Bacuri/MA