



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

4ª Câmara Cível

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0478339.40.2011.8.09.0051

4ª CÂMARA CÍVEL

APELANTE: ALCIDES RODRIGUES FILHO

APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

RELATORA: Desembargadora **NELMA BRANCO FERREIRA PERILO**

VOTO

Presentes os pressupostos objetivos e subjetivos de admissibilidade do recurso, dele conheço.

Trata-se, como visto, de apelação cível interposta por **ALCIDES RODRIGUES FILHO** contra a sentença proferida pela MM Juíza de Direito da 4ª Vara da Fazenda Pública Estadual da Comarca de Goiânia, *Drª Zilmene Gomide da Silva Manzoli*, nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa manejada em seu desfavor pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**, que julgou procedente o pedido inicial, a fim de condená-lo pela prática de ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 11, da Lei 8.429/92, impondo-lhe as seguintes sanções: - *suspensão dos direitos políticos de 04 (quatro) anos*; - *pagamento de multa civil de 90 (noventa) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente*; - *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, com relação à mencionada empresa, pelo prazo de 03 anos*.

Em suas razões recursais, o apelante argui, preliminarmente, a suspeição da Juíza sentenciante, vez que na ACPIA de nº 0168080.25.2012.8.09.0051, também ajuizada em desfavor do apelante, a mesma Magistrada declarou-se suspeita por razões de foro íntimo e enviou o processo para outro magistrado decidir.

Nessa esteira, alega que a suspeição por foro íntimo é declarada em relação a pessoas e não a fatos e por seu caráter abrangente, não se limita aos autos, nos quais é assentada, mas

alcança todos os feitos, cujas partes coincidam, porquanto, uma vez assumida a suspeição, a imparcialidade do Juiz estaria em cheque.

Diante disso, transcreve julgados em reforço a sua tese e pugna pelo reconhecimento da nulidade de todos os atos praticados nos presentes autos, após a declaração de suspeição efetivada nos autos nº 0168080.25.2012.8.09.0051, com determinação de retorno do presente feito à 4ª Vara da Fazenda Pública Estadual para a retomada dos atos processuais a partir de então.

No mérito do apelo, argui inexistência de ato de improbidade administrativa, vez que a sentença lastreou-se em pareceres da Controladoria Geral e do Tribunal de Contas, ambos do Estado de Goiás e em perícia contábil realizada pelo próprio órgão apelado, todos pela desaprovação da Contas do seu Governo, referentes ao exercício de 2010, por suposta irregularidade fiscal.

Segundo o apelante, no entanto, a sentença não poderia ter se baseado nas conclusões do parecer do TCE, porque aquele documento foi rejeitado pela Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, no Decreto nº 448/2014, publicado no Diário da Assembleia, Edição nº 12036.

Nesta esteira, transcreve julgados do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o parecer técnico elaborado pelo TCE tem natureza meramente opinativa, enquanto o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo compete exclusivamente à Assembleia Legislativa.

Quanto ao parecer da Controladoria Geral do Estado, diz que por este órgão ser vinculado à Governadoria e por ter sido a manifestação produzida na gestão do Governador seguinte, sabidamente seu desafeto, tal documento não guardaria confiabilidade suficiente para justificar sua condenação nas penalidades severas impostas pela Lei de Improbidade Administrativa.

Por fim, de acordo com o recorrente, nem o Laudo Pericial Contábil, realizado pelo *parquet* (ev. 03, doc. 12, fls. 85/94), nem os pareceres do TCE e da Controladoria Geral do Estado, atestam que o passivo teria sido contraído nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, mas apenas apontam restos a pagar em 2010.

Nesse ínterim, afirma que a simples existência de restos a pagar no final de sua gestão, não significaria prejuízo ao erário, porquanto referir-se-iam a despesas com a aquisição de mercadorias ou serviços prestados à Administração, razão pela qual também não configurariam infração ao princípio da legalidade, nem descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade

Fiscal e tampouco improbidade administrativa.

Aponta contradição entre a resposta e a fundamentação dadas pelo expert do Ministério Público ao quesito de nº 6 e conclui pela insuficiência das provas dos autos para a configuração do ilícito descrito no art. 42 da LRF, porque restos a pagar não se confundiriam com assunção de dívida nos dois últimos quadrimestres, conforme posicionamento reiterado do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, exemplificado nos julgados recentes transcritos na peça recursal.

Nega que tenha havido inadimplência da folha de pagamento dos servidores relativa ao mês de dezembro de 2010, a qual, segundo o apelante, fora quitada no início do mês de janeiro de 2011, posteriormente, apenas, ao recesso natalino.

Complementa, nesse diapasão, que as despesas com pessoal não devem ser consideradas para efeito de descumprimento do art. 42 da LRF, pois não se tratam de dívidas contraídas, mas sim ônus previamente estabelecido, sobre o qual descabe interferência do Chefe do Poder Executivo.

Insiste que ao alegado uso imoderado das aeronaves do Governo Estadual não poderia ser alvo de discussão nestes autos, porque já o foram na ACPIA de nº 0168080.25.2012.8.09.0051, já sentenciada e, por esta razão, em relação a este tema, o feito deverá ser julgado extinto, sem resolução do mérito.

Em relação a suposta desativação do Sistema de Programação Financeira da SEFAZ/GO, acatada na sentença combatida, com base no depoimento da ex-Presidente da AGECOM e no da Superintendente do Tesouro Estadual, desqualifica o depoimento da primeira, à qual atribui parcialidade.

No tocante às declarações da segunda testemunha, as considera merecedoras de crédito por terem sido prestadas por servidora de carreira do FISCO e transcreve o trecho, no qual ela noticia a habitualidade da desativação do SIOF NET e assegura que estas interferências eram realizadas de forma controlada pelo pessoal da TI, mediante ordem direta da Gerência de Administração do Sistema Orçamentário ou da Gerência da Assessoria Financeira.

Destaca, ainda, o trecho no qual a testemunha reforça que “a equipe técnica não aceitava solicitações de outros setores que não fosse esses dois” e, em razão disso, ela não acredita em manipulação dos dados do sistema (ev. 3, doc. 1, fls. 171/172) e considera esta a prova fundamental da inexistência de improbidade administrativa pela instabilidade do SIOF NET.

A respeito dos gastos com publicidade, o apelante argui que se trata de matéria de



cunho eleitoral, que refoge da competência da Justiça Comum e não pode ser objeto de apreciação em Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa.

Assevera enfim que, para a configuração do ato de improbidade administrativa, mormente a violação aos princípios da administração pública, é fundamental a demonstração do elemento subjetivo do dolo, o qual, no presente caso, seria absolutamente ausente, pois o saldo negativo em questão não ocorreu pela livre e consciente vontade do apelante.

Rememora que a Lei 8.429/92 pune o Administrador desonesto, ímprobo e corrupto, que age com dolo e má-fé na condução da coisa pública e nem todo ato dito ilegal – ou formalmente imperfeito – pode ser classificado como ímprobo, porque pode decorrer de inexperiência, imprudência ou incompetência, da má gestão ou de outro defeito do controle dos atos administrativos, conforme a atual vertente da doutrina e jurisprudência pátrias.

Reitera que a conduta condenada na sentença combatida não apresenta nenhum indício de desonestidade ou de má-fé por parte do réu e além disso, não teria sido esclarecido, pelo órgão autor, qual teria sido o prejuízo prático, dela decorrente, para o Estado ou para os cidadãos goianos.

Conclui que, diante da ausência de dolo e também da falta de comprovação de prejuízos ao erário ou à população, inexistiria, na hipótese, a improbidade a ele atribuída e enquadrada no art. 11, I da LIA, razão pela qual, no seu entender, também deve ser desconstituída a aplicação das penas do art. 12, III da mesma norma.

Nestes termos, requer o acolhimento da preliminar de suspeição da Magistrada sentenciante e, caso seja ultrapassada esta prejudicial, pugna pelo provimento do apelo para reformar a sentença e julgar improcedente a ACPIA.

Desde já, merece ser rechaçada a preliminar arguida de suspeição da magistrada *a quo*, ao argumento de que *na ACPIA de nº 0168080.25.2012.8.09.0051, também ajuizada em desfavor do apelante, a mesma Magistrada declarou-se suspeita por razões de foro íntimo e enviou o processo para outro magistrado decidir.*

Isso porque, não se pode apontar a suposta parcialidade do juiz como preliminar de apelação, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro prevê medidas específicas para o afastamento do magistrado que não observa o princípio da imparcialidade, tais como as exceções de impedimento e suspeição, as quais devem ser arguidas em incidente, nos moldes do artigo 146 do CPC, sob pena de preclusão.



In casu, verifica-se que a declaração de suspeição da Magistrada nos autos nº 0168080.25.2012.8.09.0051, deu-se em 03 de junho de 2015. Assim, caso o Apelante quisesse arguir a suspeição da Magistrada, deveria ter feito na primeira oportunidade em que lhe cabia falar nos autos e não após a prolação da sentença que foi contrária aos seus interesses.

A propósito:

“APELAÇÃO CÍVEL. CUMPRIMENTO PROVISÓRIO DE DECISÃO LIMINAR. SUSPEIÇÃO DO JUIZ. PRECLUSÃO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. ASTREINTES. DESCUMPRIMENTO DA DECISÃO LIMINAR NÃO CONFIGURADO. HONORÁRIOS RECURSAIS. SENTENÇA MANTIDA 1. **Verifica-se que a autora/apelante não apresentou exceção de suspeição a tempo e modo, restando preclusa referida matéria. 2. (...). 3. (...). 4. (...). 5. O § 11 do art. 85 do CPC dispõe que o Tribunal, ao julgar o recurso, majorará os honorários fixados pelo Juízo a quo, levando em conta o trabalho adicional realizado nesta instância revisora. APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E DESPROVIDA.”** (TJGO, Apelação (CPC) 0327927-47.2016.8.09.0011, Rel. Des(a). FÁBIO CRISTÓVÃO DE CAMPOS FARIA, 3ª Câmara Cível, julgado em 03/08/2020, DJe de 03/08/2020).

Com efeito, a matéria não arguida ao tempo devido se sujeita à preclusão sendo vedada a sua discussão em momento posterior.

Ademais, a suspeição por foro íntimo declarada em um processo não se estende a outro, como pretende o Apelante, até porque, como muito bem ressaltado pela Procuradoria-Geral de Justiça em seu parecer, *não se pode concluir que o motivo determinante tenha sido a pessoa do requerido Alcides Rodrigues Filho, pois naqueles autos ainda era demandada a sua esposa e também atuavam os advogados constituídos por ambos.*

Pelo exposto, rejeita-se a preliminar suscitada e passa-se à análise do mérito .

Importante esclarecer, de proêmio, que o objeto da presente Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa é a condenação do requerido Alcides Rodrigues Filho, consistente na violação do art. 42 da LRF, por ter contraído despesa nos dois últimos quadrimestres de seu mandato sem condições de cumpri-las, além de desrespeito aos princípios constitucionais regentes da Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

Assim, como bem ressaltou o Ministério Público autor, *os demais fatos narrados na*



petição inicial que não guardam pertinência com a pretensão devem ser considerados somente como elementos informativos.

Prosseguindo, a Constituição Federal, no artigo 37, §4º, conferiu à probidade administrativa especial tratamento, estabelecendo quais as sanções que estariam sujeitos os agentes públicos que não a observassem, veja-se:

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 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.

José Afonso da Silva leciona que a probidade administrativa consiste no dever de o funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer (in Comentário Contextual à Constituição, 8ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 353).

Nessa guisa, com objetivo de prover o supramencionado dispositivo constitucional de eficácia plena, sobreveio a Lei nº 8429/92, que, além de disciplinar os atos de improbidade administrativa, reforça, no art.4º, a obrigação de todo agente público observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade em todos os atos que forem de sua incumbência:

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

A Lei nº 8.429/92 prevê três espécies de atos de improbidade administrativa: 1º) os que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º); 2º) os que causam prejuízo ao erário (art. 10); e 3º) os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

O *caput* dos citados dispositivos definem o ato ilícito, enquanto os incisos subsomem-se àquela descrição genérica, apresentando-se o rol de condutas ímprobas como meramente

exemplificativo.

Não se pode olvidar que a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, *que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos evitada de culpa grave, nas do artigo 10 (...)*. (AgRg no REsp nº 1504147/OB, Rel. Ministra Assusete Magalhães, DJe 27/03/2017); e que o ato de improbidade administrativa previsto no **art. 11 da Lei 8.429/1992** exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o **dolo genérico** (AgInt no REsp 1696763/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/06/2018, DJe 28/11/2018).

Outrossim, entende a Corte Superior que os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (art.11) dispensam a demonstração de prejuízo ao erário ou enriquecimento ilícito (...). (STJ, 1ª Turma, AgRg no AREsp nº 712.341/MS, Rel. Ministro Gurgel de Faria, DJe 29/06/2016).

Na exordial, o representante do Ministério Público imputa ao réu, ora apelante, condutas ímprobas que atentam contra os princípios da Administração Pública, mormente da legalidade, consistentes na infringência ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, porque, na condição de Governador do Estado de Goiás, teria contraído despesas, nos dois últimos quadrimestres de seu mandato sem disponibilidades orçamentárias.

Assim dispõe o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000):

Art. 42 – É vedado ao titular do Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcela a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

A mencionada lei pretende evitar que o administrador contraia dividendos políticos no final de seu mandato e a conta seja paga por seu sucessor. Logo, se a despesa for contratada e empenhada nos dois últimos quadrimestres do mandato, neste deverá ser paga, ou deve haver reserva de receita em caixa para que o sucessor efetue o pagamento.



Destarte, deve haver estrita correlação entre o compromisso assumido e o fluxo de caixa, evitando-se “restos a pagar”, que, segundo prescreve o art. 36 da Lei 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, são as “despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas”.

Com efeito, a assunção de dívidas sem a correspondente fonte de custeio promove o endividamento da administração estadual, infringindo assim, não só o princípio da legalidade, já que a conduta vem taxativamente vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como também, os princípios da lealdade às instituições públicas e da honestidade, pois comprometem as administrações futuras.

Da análise dos autos, verifica-se pelas provas carreadas não haver dúvidas de que o recorrente contraiu obrigações, nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2010, sem deixar suficiente disponibilidade de caixa para o exercício seguinte.

A Conselheira do TCE/GO, ao emitir parecer prévio contrário à aprovação das contas do requerido ALCIDES RODRIGUES destacou, dentre outras irregularidades, “o descumprimento ao disposto no art. 42 da LRF em virtude da insuficiência nas disponibilidades de caixa, no montante de R\$ 254.761.467,49, para fazer frente às inscrições em restos apagar.”

De igual forma, o Relatório de Avaliação das Contas do Governo do Estado de Goiás, exercício 2010, elaborado pela Controladoria-Geral do Estado, apurou que nos dois últimos quadrimestres de 2010, os restos a pagar processados foram de R\$709.110.683,26, e os não processados foram de R\$ 284.903.543,61, perfazendo um total de R\$ 994.014.226,87.

Ainda, o próprio apelante admitiu (contestação - ev. 35), os fatos relatados ao Ministério Público, pelo Secretário da Fazenda à época e também por ele réu/recorrente, a realização de despesas assumidas a frente do Governo, com as quais não poderia cumprir antes do término do mandato e sem deixar caixa suficiente para tanto, por ter confiado em uma transação que acreditava ser bastante para regularizar as contas públicas, qual seja, operação de recuperação da CELG, que, por sua vez, pagaria R\$ 750.000.000,00 (setecentos e cinquenta milhões de reais) de ICMs devido ao Estado de Goiás, a qual, porém, não se concretizou.

Logo, vê-se que o recorrente geriu mal os recursos públicos ao realizar despesas que não poderiam ser honradas integralmente no seu mandato, na medida em que deixou para o sucessor caixa com insuficiência financeira.

De igual forma, a alegada aprovação posterior das contas pela Assembleia Legislativa não afasta a ilicitude dos atos praticados, visto não ter atribuição para anular atos lesivos ao



patrimônio público

Acerca do assunto, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves ensinam:

Sendo de natureza administrativa a atividade desenvolvida pelas Cortes de Contas, quer se trate de controle a priori ou a posteriori dos atos dos agentes públicos, afigura-se evidente que as decisões proferidas não são passíveis de restringir o âmbito do controle jurisdicional ou mesmo a aferição dos atos por ocasião do exercício do controle interno no âmbito de cada Poder, pois independentes as instâncias. (in Improbidade Administrativa, 8ª edição, Ed. Saraiva, 2015, p.242).

A propósito:

“REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ASSUNÇÃO DE DESPESAS NO ÚLTIMO QUADRIMESTRE DO MANDATO DE PREFEITO MUNICIPAL. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA VIOLADO. APROVAÇÃO DO LEGISLATIVO MUNICIPAL. IRRELEVÂNCIA. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO. CARACTERIZAÇÃO DOS ILÍCITOS DESCRITOS NO ARTIGOS 11, CAPUT, DA LEI N. 8.429/92. INCIDÊNCIA DE PENALIDADE. 1. In casu, restou configurada a prática de atos de improbidade administrativa posto que, o Réu, no exercício do mandato de Prefeito de Iporá, nos dois últimos quadrimestres do último ano de seu mandato, em afronta ao preceito do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, contraiu despesas sem disponibilidade de caixa, deixando restos a pagar para a gestão do seu sucessor. 2. Mesmo que as contas do executivo tenham sido aprovadas pelo legislativo, a conduta ímproba do administrador não fica imune à responsabilização de seus atos. 3. O entendimento do STJ é no sentido de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10. 4. É pacífico nesta Corte que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico. 5. Restando devidamente comprovado nos autos a violação dolosa aos princípios da Administração Pública, amoldando-se na figura prevista no artigo 11, caput, da Lei n. 8.429/92, o que enseja a incidência das penalidades descritas no artigo 12, III, do mesmo diploma legal, sendo devida a aplicação no caso em análise da perda dos direitos políticos e multa civil, considerando as particularidades da situação e os princípios da adequação e proporcionalidade. REEXAME E APELO PROVIDOS.”

Valor: R\$ 1.000,00 | Classificador: INTIMAÇÃO DE ACÓRDÃO 28/06/2021
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
4ª CÂMARA CÍVEL
Usuário: - Data: 02/07/2021 17:19:02

(TJGO, Apelação / Reexame Necessário 0474754-70.2009.8.09.0076, Rel. CARLOS HIPOLITO ESCHER, 4ª Câmara Cível, julgado em 01/11/2018, DJe de 01/11/2018).

*APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ASSUNÇÃO DE DESPESAS NO ÚLTIMO QUADRIMESTRE DO MANDATO DE PREFEITO MUNICIPAL. REJEIÇÃO DAS CONTAS PELO TCM. CERCEAMENTO DE DEFESA. AFRONTA AO ART. 42 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000 (LRF) E À LEI N.º 8.666/93. APROVAÇÃO DO LEGISLATIVO MUNICIPAL. IRRELEVÂNCIA. ATOS DE IMPROBIDADE CONFIGURADOS. 1. Não há falar em cerceamento de defesa ante a ausência do contraditório junto ao Tribunal de Contas dos Municípios, posto que as contas do Prefeito Municipal serão julgadas pela Câmara após o recebimento do parecer prévio do TCM que, nesse caso, ser-lhe-á oportunizada a defesa de suas contas. 2. In casu, restou configurada a prática de atos de improbidade administrativa posto que, o Réu, no exercício do mandato de Prefeito de Mozarlândia, nos dois últimos quadrimestres do último ano de seu mandato (2000), em afronta ao preceito do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, contraiu despesas sem disponibilidade de caixa, deixando restos a pagar para a gestão do seu sucessor. 3. **Mesmo que as contas do executivo tenham sido aprovadas pelo Legislativo, a conduta ímproba do administrador não fica imune à responsabilização de seus atos.** 4. O tipo nuclear do art. 11, caput, da Lei n.º 8.249/92, exige o dolo genérico para sua configuração, dispensando-se o dolo específico. APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E DESPROVIDA. SENTENÇA MANTIDA. (TJGO, Apelação (CPC) 0356792- 60.2005.8.09.0110, Rel. OLAVO JUNQUEIRA DE ANDRADE, 5ª Câmara Cível, julgado em 24/07/2017, DJe de 24/07/2017).*

Ademais, tem-se que o requerido/apelante não apresentou fundamento plausível para desconstituir a credibilidade atribuída às provas dos autos.

Nesse contexto, a conduta do então Gestor é reveladora do ato de improbidade administrativa previsto no inciso I, do artigo 11, da Lei nº 8.429, de 1992.

Frise-se que o enquadramento da conduta no referido artigo para fins de reconhecimento do ato de improbidade não depende da comprovação de efetivo prejuízo ao erário, muito menos de proveito econômico aos envolvidos, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO SEM CONCURSO PÚBLICO. IRREGULARIDADE COMPROVADA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA

Valor: R\$ 1.000,00 | Classificador: INTIMAÇÃO DE ACÓRDÃO 28/06/2021
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
4ª CÂMARA CÍVEL
Usuário: - Data: 02/07/2021 17:19:02

ADMINISTRAÇÃO. CARACTERIZAÇÃO. DOLO GENÉRICO. (...) 5. Nem se alegue a não "ocorrência efetiva de enriquecimento ilícito ou de prejuízo ao erário", uma vez que os atos de improbidade administrativa descritos no art. 11 da Lei n. 8429/92 dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente. Precedente: AgRg no REsp 1.352.541/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 14.2.2013. Agravo regimental provido." (STJ - AgRg no AREsp 281.760/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/03/2015, DJe 24/11/2015)

Segundo a própria Lei 8.429/92 (art. 4º da Lei de Improbidade Administrativa), os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Portanto, sendo o réu/apelante um agente público, nos termos do art. 2º da Lei 8.429/92, forçoso reconhecer que a sua conduta se encaixa perfeitamente no art. 11 da LIA.

Ademais, o entendimento do STJ é no sentido de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10. E que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico. Veja-se:

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTE POLÍTICO. APLICAÇÃO DA LEI 8.429/1992. SÚMULA 83/STJ. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO. RECONHECIMENTO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. HISTÓRICO DA DEMANDA 1. Cuida-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público estadual contra o ora recorrente, ex-Prefeito de Serra Negra, objetivando a sua condenação pela prática de ato ímprobo, consistente em ter contraído despesas não empenhadas e liquidado empenhos sem efetuar os pagamentos, desrespeitando o disposto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no artigo 60 da Lei Federal 4.320/64. 2. O Juiz de 1º Grau julgou parcialmente procedente o pedido. 3. O Tribunal a quo negou provimento à Apelação do ora recorrente e assim consignou na sua decisão: "A condenação do recorrente não merece reparo. A ilegalidade de criar obrigações e as liquidar sem empenho está comprovada nos autos pelos documentos de fls. 1190/1192 que não foram, em momento nenhum, impugnados pelo apelante. Do mesmo modo, não merece reparo o reconhecimento da improbidade administrativa do artigo 11, caput da Lei nº 8.429/92, diante da violação

ao princípio da legalidade e do fato de ter o recorrente agido com total consciência de que não poderia ter contraído despesas e pagá-las sem empenho, reincidindo em conduta já apontada como improba em ação civil pública anterior." (fl. 1388, grifo acrescentado). APLICAÇÃO DA LEI 8.429/1992 AOS PREFEITOS 4. Cabe esclarecer que o STJ firmou entendimento de que os agentes políticos se submetem aos ditames da Lei de Improbidade Administrativa, sem prejuízo da responsabilização política e criminal. Nesse sentido: AgRg no REsp 1181291/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 11/11/2013, e AgRg no AREsp 426.418/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 6/3/2014. 5. Dessume-se que o acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento deste Tribunal Superior, razão pela qual não merece prosperar a irresignação. Incide, in casu, o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO 6. O entendimento do STJ é no sentido de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10. 7. É pacífico nesta Corte que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico. 8. Assim, para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, caracterizar a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé. 9. Precedentes: AgRg no REsp 1.500.812/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/5/2015; REsp 1.512.047/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30/6/2015; AgRg no REsp 1.397.590/CE, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 5/3/2015; AgRg no AREsp 532.421/PE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 28/8/2014. O Tribunal de origem foi categórico em afirmar a presença do elemento subjetivo. Vejamos: "diante da violação ao princípio da legalidade e do fato de ter o recorrente agido com total consciência de que não poderia ter contraído despesas e pagá-las sem empenho, reincidindo em conduta já apontada como improba em ação civil pública anterior." (fl. 1388, grifo acrescentado). 11. Modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese do recorrente, demanda reexame do acervo fático probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ. Nesse sentido: AgRg no AREsp 473.878/SP, Rel. Ministra Marga Tessler (Juíza convocada do TRF 4ª Região), Primeira Turma, DJe 9/3/2015, e REsp 1.285.160/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 12/6/2013. 12. Agravo Interno não provido.? (STJ - AgInt no AgRg no AREsp 793.071/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/08/2016, DJe 09/09/2016).

Por tais motivos, verifica-se que restou comprovada de forma robusta a conduta

ímproba do réu/apelante, que por infringir o disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve ser condenado pela prática de ato de improbidade administrativa (art. 11, caput, da Lei 8.429/92) e, conseqüentemente, nas sanções descritas no art. 12, III, do mesmo diploma legal.

Ressalta-se que segundo o majoritário entendimento doutrinário e jurisprudencial, não há exigência de que todo o rol de sanções previstas no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa seja aplicado ao agente ímprobo, uma vez que a punição deve ser fixada conforme as diretrizes do princípio da proporcionalidade, observada a gravidade do fato praticado.

Tanto que o caput do art. 12 da referida lei faz referência expressa à possibilidade de as penas ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa. Veja-se:

“Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (...)”.

Para a aplicação das sanções, o legislador fixou algumas balizas ao julgador na dosimetria da pena, ressaltando a necessidade de se avaliar a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido.

Evidentemente, o preceito não esgota todos os critérios que devem ser objeto de ponderação, a dosimetria da punição deve se pautar pelo princípio da proporcionalidade, sopesando o ilícito segundo a intensidade do dolo e o afastamento do interesse público.

Sobre a matéria, veja-se a lição de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves in “Improbidade Administrativa” – 6ª edição – Rio de Janeiro: Lumen Juris –, 2011:

“A inexistência de preceitos normativos que permitam identificar de forma apriorística as condutas excluídas da regra geral acima enunciada torna imperativo o estabelecimento, pela doutrina, ainda que de forma singela, de parâmetros de adequação. Para tanto, torna-se possível identificar a proporcionalidade entre a sanção e o ilícito a partir da análise do elemento volitivo do agente e da possível consecução do interesse público”.

Com efeito, verificados os elementos fáticos probatórios que permitem o enquadramento legal do réu numa das hipóteses previstas na Lei Federal nº 8.429/1992, mister que se aplique a sanção respectiva, segundo fatores de razoabilidade e proporcionalidade.

Com fulcro neste entendimento, considero que a multa civil em 90 (noventa) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente mostra-se exacerbada. Assim, tenho por bem reduzi-la para dez (10) vezes o valor de sua remuneração, quantia esta que se revela adequada para reprimir o ato ímprobo por ele praticado.

Em relação as demais sanções, por entender que foram fixadas com proporcionalidade e razoabilidade, as mantenho.

Ante o exposto, confiro parcial provimento ao recurso para, em reforma à sentença atacada, reduzir a multa civil para dez (10) vezes o valor da remuneração do requerido, mantido, no mais, o *decisum* singular.

É como voto.

Desembargadora **NELMA BRANCO FERREIRA PERILO**

Relatora

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0478339.40.2011.8.09.0051

4ª CÂMARA CÍVEL

APELANTE: ALCIDES RODRIGUES FILHO

APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

RELATORA: Desembargadora **NELMA BRANCO FERREIRA PERILO**

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUSPEIÇÃO DA JULGADORA E NULIDADE DE SEUS ATOS. PRECLUSÃO. ASSUNÇÃO DE DESPESAS NO ÚLTIMO QUADRIMESTRE DO MANDATO DE GOVERNADOR. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA VIOLADO. APROVAÇÃO DAS CONTAS PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. IRRELEVÂNCIA. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO. CARACTERIZAÇÃO DOS ILÍCITOS DESCRITOS NO INCISO I DO ARTIGO 11, DA LEI N. 8.429/92. PENALIDADES. MINORAÇÃO DA MULTA CIVIL. 1. A suspeição do julgador deve ser arguida na primeira oportunidade em que couber ao interessado falar nos autos e não após a prolação da sentença que foi contrária aos interesses do apelante, sob pena de preclusão. Ademais, a suspeição por foro íntimo declarada em um processo não se estende a outro. 2. O lastro probatório deixa evidente que o ex-

governador deixou de observar o quanto previsto no artigo 42 da LRF, já que nos últimos dois quadrimestres do seu mandato (2010), contraiu obrigações que não puderam ser adimplidas dentro do mesmo exercício financeiro e sem a existência de prévia fonte de custeio, conforme atestado, especificadamente, pelo Relatório de Avaliação das Contas do Governo do Estado de Goiás, elaborado pela Corregedoria-Geral do Estado. **3.** A aprovação posterior das contas de governo pela Assembleia Legislativa não afasta a ilicitude dos atos praticados pelo administrador, visto não ter atribuição para anular atos lesivos ao patrimônio público. **4.** O elemento subjetivo necessário à configuração de improbidade administrativa previsto pelo art. 11 da Lei 8.429/1992 é o dolo eventual ou genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de intenção específica, pois a atuação deliberada em desrespeito às normas legais, evidencia a presença do dolo. **5.** As penalidades, quando aplicadas em desconformidade com os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, devem ser amenizadas pelo órgão revisor, minorando, no caso, a multa civil para dez (10) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, revelando-se, assim, adequada para reprimir o ato ímprobo praticado. **APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E PARCIALMENTE PROVIDA.**

ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de **APELAÇÃO CÍVEL Nº 0478339.40.2011.8.09.0051**, figurando como **apelante** ALCIDES RODRIGUES FILHO e **apelado** MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS.

A C O R D A M os integrantes da Segunda Turma Julgadora da Quarta Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, **na sessão do dia 24 de junho de 2021**, por unanimidade de votos, **conhecer do apelo e provê-lo em parte**, nos termos do voto da relatora.

V O T A R A M além da Relatora, os Desembargadores Carlos Escher e Elizabeth Maria da Silva.

Fez sustentação oral, em sessão anterior, o Dr. Paulo Maria Teles Antunes, em favor do apelante.

O julgamento foi presidido pela Desembargadora Elizabeth Maria da Silva.

Esteve presente na sessão a Procuradora de Justiça Dra. Ana Maria



Rodrigues da Cunha.

Desembargadora **NELMA BRANCO FERREIRA PERILO**

Relatora

Valor: R\$ 1.000,00 | Classificador: INTIMAÇÃO DE ACÓRDÃO 28/06/2021
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
4ª CÂMARA CÍVEL
Usuário: - Data: 02/07/2021 17:19:02