



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

Autos nº:	28704.
Natureza:	Ação civil pública.
Requerente:	Ministério Público Estadual.
Requeridos:	Adolfo Martins dos Santos e outros.

Vistos,

Trata-se de *ação civil pública* proposta pelo **Ministério Público de Mato Grosso** em 23 de julho de 2009 em face de **Adolfo Martins dos Santos, Reginaldo Martins Del Colle, Dorival Faustino de Mello, Elcio Divino Ferreira Costa, Geroni Bueno Camargo, Jonas Martiniano Filho, João Batista Alvarenga, João Braz da Silva, Silvio José Alves Maracaípe e Zezito Moreira Neres**, todos já qualificados, visando apurar atos de improbidade administrativa praticados pelo requeridos na qualidade de Vereadores do Município de Nova Nazaré.

Alegou o Ministério Público, em resumo, que as contas da Câmara Municipal, referentes ao ano de 2004, tiveram parecer do Tribunal de Contas contrário à aprovação em razão da existência das seguintes irregularidades: **a)** restos a pagar superiores às disponibilidades financeiras em R\$ 1.424,80 (um mil, quatrocentos e vinte e quatro reais e oitenta centavos); **b)** falta de licitação para despesas com ampliação da câmara, no valor de R\$ 34.158,86 (trinta e quatro mil, cento e cinquenta e oito reais e oitenta e seis centavos).

Em razão disso, pugnou pela procedência da ação com a condenação dos requeridos ao ressarcimento integral do dano causado, à perda dos valores acrescidos ilicitamente ao seu patrimônio, à perda da função pública, suspensão



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais.

Pugnou, ainda, pela condenação dos requeridos ao pagamento de custas processuais e honorários advocatícios.

A inicial veio instruída com os documentos de fls. 18/967.

Os requeridos foram notificados às fls. 972, fls. 1.137 e fls. 1.145.

O requerido João Batista Alvarenga apresentou manifestação às fls. 973/1009 alegando, preliminarmente, ausência de citação do Município, que deveria obrigatoriamente integrar a lide.

Sustentou, também, a inépcia da inicial por não ter identificado a conduta de cada um dos requeridos.

Alegou que o pedido é juridicamente impossível, eis que baseado apenas em suposições.

Sustentou, ainda em sede de preliminar, a sua falta de interesse e legitimidade, eis que os agentes políticos não estão sujeitos à Lei de Improbidade Administrativa.

Quanto ao mérito, alegou que deve ser excluído do pólo passivo da demanda, eis que os atos apontados na inicial foram praticados pelo Presidente da Câmara de Vereadores, que deixou de realizar o processo licitatório, e não por todos os vereadores.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

Sustentou, aliás, que não existem provas contra si dos atos de improbidade apontados na inicial, sendo que em nenhum momento agiu com dolo ou culpa.

O requerido João Braz da Silva apresentou manifestação às fls. 1030/1060 sustentando, preliminarmente, falta de interesse de agir, eis que a inicial não individualizou conduta de cada um dos requeridos.

Sustentou, também em sede de preliminar, a inépcia da inicial, por ausência da descrição precisa dos fatos.

Quanto ao mérito, alegou a inexistência de provas de que tenha induzido ou concorrido para a prática de ato de improbidade, sendo que os atos apontados na inicial foram praticados pelo Presidente da Câmara de Vereadores.

Sustentou, também, a inexistência de provas acerca da ocorrência de danos ao erário ou de enriquecimento ilícito dos requeridos, bem como a inexistência de dolo ou culpa, o que é necessário para a caracterização do ato de improbidade administrativa.

O requerido Jonas Martiniano Filho apresentou manifestação às fls. 1066/1077 sustentando que as despesas realizadas pela Câmara Municipal, apontadas na inicial, estão dispensadas de processo licitatório.

Sustentou, ademais, que na época em que as despesas foram realizadas, existia apenas uma loja de material de construção no município, sendo que a mão de obra, além de escassa, era informal.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

Alegou, também, a inexistência de dolo e má-fé na conduta do agente.

Os requeridos Reginaldo, Geroni, Corival, Silvio, Elcio e Zezito apresentaram sua manifestação às fls. 1.146/1.154 alegando, preliminarmente, a sua ilegitimidade passiva, eis que não tiveram nenhuma participação nos atos apontados na inicial como irregulares.

Alegaram, também, a inépcia da inicial em razão do autor da ação não ter descrito a conduta e a responsabilidade de cada um dos requeridos.

Quanto ao mérito, sustentaram que a incumbência de determinar a realização das despesas é do Presidente da Câmara, sendo que quando as contas são rejeitadas ele é quem é notificado.

Nessa esteira, alegaram que não contribuíram ou praticaram qualquer ato ilegal contra o patrimônio público e tampouco enriqueceram indevidamente.

Instado a se manifestar, o Ministério Público opinou pela aplicação do art. 17, § 9º, da Lei nº 8.429/92 (fls. 1.283).

A inicial foi recebida pela decisão de fls. 1284/1290, oportunidade em que foram afastadas as preliminares suscitadas pelos requeridos, com exceção da preliminar de ilegitimidade passiva e de falta de interesse de agir.

Os requeridos foram citados (fls. 1.298 e fls. 1.383), com exceção do demandado João Braz, que não foi localizado (fls. 1.296).



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

Os requeridos João Batista Alvarenga e João Braz da Silva apresentaram contestação às fls. 1.299/1.325 alegando, preliminarmente, a inépcia da inicial e a carência de ação por falta de interesse de agir, eis que não indica a conduta praticada por cada um dos requeridos.

Alegaram, também, preliminar de carência de ação por ilegitimidade passiva, eis que não há justa causa para a propositura da presente demanda.

Quanto ao mérito, alegaram a ausência de dolo ou culpa quanto aos fatos narrados na inicial, sendo que meros erros não induzem à conclusão de que tenha havido má-fé, sendo que os mesmos, ademais, foram praticados pelo Presidente e pelo tesoureiro da Câmara de Vereadores.

Se insurgiram, também, quanto ao pedido de aplicação de penas cumulativas, sustentando que devem ser fixadas de forma proporcional ao ato.

Pugnaram, ao final, pelo acolhimento das preliminares ou pela improcedência da ação.

Os requeridos Geroni, Corival, Zezito, Silvio e Elcio apresentaram contestação às fls. 1.326/1.340, tendo o requerido Reginaldo o feito às fls. 1.341/1.357, sendo que todos alegaram, preliminarmente, ilegitimidade passiva, eis que nos termos do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e do Regimento Interno da Câmara de Vereadores, a responsabilidade pelas contas é do ordenador de despesas, que na hipótese dos autos é o Presidente da Câmara de Vereadores, de modo que ele é o único legitimado passivo para a presente demanda.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

Quanto ao mérito, sustentaram que não foram notificados como responsáveis, pelo Tribunal de Contas, referentes às contas do exercício de 2004, sendo que o único responsável é o ex-presidente da Câmara de Vereadores, o Sr. Jonas Martiniano Filho, eis que ele era o Gestor e o ordenador de despesas.

Além disso, alegaram que não causaram nenhum dano ao erário e nem praticaram atos que importassem em enriquecimento ilícito.

Sustentaram, por fim, que a falta de indicação precisa da conduta de cada um dos requeridos dificultou a defesa.

Além disso, Reginaldo alegou, também, a ocorrência de prescrição, nos termos do art. 23 da Lei nº 8.429/92, eis que a ação foi proposta quando havia decorrido mais de 05 (cinco) anos do final do mandato.

Por fim, pugnaram pelo acolhimento das preliminares ou pela improcedência da ação, com a condenação da parte autora ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios arbitrados em 20% sobre o valor da ação.

O requerido Jonas apresentou contestação às fls. 1.358/1.375 alegando, em resumo, que todas as despesas realizadas com a ampliação da Câmara Municipal foram feitas nos termos do edital de licitação, sendo que todos os recursos investidos foram efetivamente aplicados.

Alegou, além disso, que os valores das compras realizadas individualmente ou mensalmente dispensam a realização de licitação por não atingir o limite legal.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

Sustentou, também, que na cidade de Nova Nazaré havia apenas uma loja de material de construção e que a mão-de-obra era escassa, o que dificultava as contratações, tanto de prestação de serviços, quanto de aquisição de materiais.

Alegou que um dos requisitos do ato de improbidade administrativa é o enriquecimento ilícito, não havendo provas nos autos acerca da sua ocorrência.

Além disso, sustentou também a inocorrência de dolo e da má-fé, outro requisito necessário para configuração da improbidade administrativa, sendo que meros erros ou equívocos não são puníveis.

Em razão de tais fatos, pugnou pela improcedência da ação, com a condenação da parte autora em custas processuais e honorários advocatícios arbitrados em 20%.

O requerido Adolfo apresentou contestação às fls. 1.389/1.404 alegando, em síntese, ausência de provas de sua participação nos fatos noticiados na inicial, sedo que a responsabilidade pelas contas da Câmara de Vereadores é do gestor, que é o Presidente.

Relatou, além disso, que durante os anos de 2003 e 2004, não conseguiu ter acesso a nenhuma informação sobre os gastos realizados pelo Presidente da Câmara de Vereadores.

Com relação à irregularidade no procedimento licitatório, afirmou que não era o Presidente da Câmara de Vereadores na época dos fatos, de



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

forma que não lhe pode ser imputado nenhum ato de improbidade administrativa dele decorrente.

Sustentou, também, a ausência de comprovação do seu enriquecimento ilícito ou obtenção de vantagem patrimonial, bem como a ausência de comprovação do dolo.

Ao final, pugnou pela improcedência da ação.

Às fls. 1.387 foi cumprida a parte final da decisão de fls. 1.284/1.290 vº.

Instado a se manifestar, o Ministério Público pugnou pela citação por edital do requerido João Braz da Silva, por estar em local incerto e não sabido (fls. 1.440 vº).

É o relatório.

DECIDO.

Não obstante a questão de mérito versar sobre circunstância de direito e de fato, entendo ser desnecessária maior dilação probatória, visto que os elementos necessários à formação de minha convicção já se encontram nos autos, estando a causa apta para ser julgada nos termos do art. 330, inciso I, do Código de Processo Civil, valendo ressaltar ainda que inexistente prova a ser produzida em audiência, sendo de meu convencimento de que o cerne da questão dependia apenas de provas documentais cuja juntada estava a cargo das partes.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

Tecidas tal consideração, passo, doravante, a analisar a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pelos requeridos Reginaldo, Corival, Elcio, Geroni, João Batista, João Braz, Silvio e Zezito, sendo oportuno anotar que o petitório de fls. 1.299/1.325 deve ser admitido como comparecimento espontâneo do requerido João Braz, tornando prescindível a providência requerida pelo M. Público às fls. 1.440 vº.

E mais. Mesmo que assim não fosse, conforme irei expor logo adiante, é do meu convencimento que o processo deve ser extinto sem resolução do mérito em relação ao mesmo, de modo que realmente me apresenta como desnecessária a providência retro pugnada pelo M. Público.

Pois bem. Analisando as razões dos contestantes Reginaldo, Corival, Elcio, Geroni, João Batista, João Braz, Silvio e Zezito, entendo que lhes assiste razão quanto à alegada ilegitimidade passiva *ad causam*.

Em primeiro lugar, de acordo com o Regimento Interno da Câmara de Vereadores do Município de Nova Nazaré (fls. 1.190), verifico que ao presidente da Câmara cabem as funções administrativas e diretivas, nos termo do art. 18, que dispõe o seguinte:

“Art. 18º - O Presidente é o representante legal da Câmara nas suas relações externas, cabendo-lhes as funções administrativas e diretivas das atividades internas, competindo-lhe privativamente (LOM art. 30):

(...)

IV – quanto aos serviços da Câmara:

(...)



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

b) *superintender o serviço da Secretaria da Câmara, autorizar nos limites do orçamento, as suas despesas e requisitar numerário ao Executivo;*

(...)

d) *proceder às licitações para compras, obras e serviços da Câmara, de acordo com a legislação pertinente;"*

O art. 30 da Lei Orgânica do Município de Nova Nazaré, por sua vez, estabelece o seguinte:

"Art. 30º - Dentre outras atribuições, compete ao Presidente da Câmara:

(...)

VII – autorizar as despesas da Câmara."

Como se vê, tanto a Lei Orgânica do Município de Nova Nazaré quanto o Regimento Interno da Câmara de Vereadores são claros ao imputar ao Presidente da Câmara as atribuições administrativas, dentre as quais a financeira e licitatória.

Além disso, o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso dispõe que a responsabilidade do gestor e do ordenador de despesas é pessoal, conforme se infere do seu art. 189, que dispõe o seguinte:

"Art. 189. As contas serão julgadas de acordo com os elementos constantes dos autos e demais provas obtidas



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

através de auditorias, inspeções e sistemas informatizados, assegurados ao responsável o contraditório e a ampla defesa.

§ 1º. No julgamento das contas serão definidas as responsabilidades individualizadas e solidárias, se for o caso, e as sanções cabíveis.

§ 2º. É pessoal a responsabilidade do gestor, do ordenador de despesas e do contador relativamente aos atos e fatos que lhes competem.

Logo, tem-se que o único responsável por tais procedimentos é o Presidente, de forma que não há como se imputar aos demais vereadores fatos decorrentes da prática desses procedimentos.

Dessa forma, a conclusão a que chego é a de que o único legitimado passivo para a presente demanda é o antigo Presidente da Câmara de Vereadores, sendo que os demais vereadores não tem legitimidade para figurar no pólo passivo da presente demanda.

Em razão disso, tenho por configurada a ilegitimidade passiva *ad causam*, em razão do que entendo que o processo deve ser extinto sem resolução do mérito em relação aos vereadores Adolfo Martins dos Santos, Reginaldo Martins Del Colle, Dorival Faustino de Mello, Elcio Divino Ferreira Costa, Geroni Bueno Camargo, João Batista Alvarenga, João Braz da Silva, Silvio José Alves Maracaípe e Zezito Moreira Neres.

Por outro lado, o processo deverá prosseguir com relação ao requerido Jonas Martiniano Filho, que era o Presidente da Câmara de Vereadores na época dos fatos.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

Nessa esteira, passo a análise do mérito da ação em relação ao requerido Jonas Martiniano Filho, sendo oportuno lembrar que o mesmo não suscitou preliminares em sua defesa de fls. 1.358/1.375.

Porém, antes de analisar efetivamente os fatos relatados na inicial, devo inicialmente assentar o que seriam os atos de improbidade administrativa, ou quais seriam os requisitos configuradores de tal ilícito, uma vez que as hipóteses elencadas nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92 são meramente exemplificativas, como se deflui da utilização do vocábulo “notadamente” no *caput* desses dispositivos.

Nesta linha de idéias, consigno que a improbidade administrativa pode ser entendida como o desrespeito, por parte daqueles mantêm contato com o patrimônio público, aos princípios constitucionais expressos e implícitos que regem a Administração Pública.

Seu conteúdo não se resume a uma mera incompatibilidade formal da conduta do agente como um determinado modelo abstratamente estabelecido em lei.

Por isso pode-se dizer que nem todo ato formalmente ilegal será ímprobo, assim como nem todo ato ímprobo será formalmente ilegal. Haverá improbidade, por exemplo, na conduta desconforme os princípios e valores que inspiram a ordem jurídica, tais como a ética, a boa moral, a honestidade, etc., ainda que o ato não seja formalmente ilegal. De outra mão, o ato praticado em desacordo com determinada regra legal (legalidade restrita), não será necessariamente ímprobo, mas somente o será se houver a conotação de imoralidade, desonestidade, ou ainda, em sendo o ato culposos e causador de prejuízo ao erário, se houver manifesto descaso por parte do agente.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

É correto concluir, portanto, que a improbidade administrativa afigura-se como uma ilegalidade (sentido amplo) qualificada por uma especial reprovação que recai sobre a conduta do sujeito. A ilegalidade do ato, portanto, fornece um relevante indício de improbidade, mas com esta não se confunde.

Com bastante propriedade, Fábio Medina Osório sintetizou essas ponderações, como se nota (*in*: Improbidade Administrativa, 2ª edição, São Paulo: Síntese, 1998, p. 129):

“Com efeito, cabe aqui registrar, fundamentalmente, que a mera ilegalidade pura e simples não revela a improbidade administrativa, na exata medida em que esta é uma categoria do ilícito mais grave, acentuadamente reprovável, seja por dolo ou culpa do agente. Merecedor de especiais sanções. A ilegalidade, por si só, não acarreta incidência da Lei de Improbidade, porque tal hipótese traduziria o caos na administração pública. Veja-se que a cada julgamento de procedência de um mandado de segurança, por exemplo, seria obrigatório o reconhecimento da improbidade administrativa!”

Já se vê que dois são os princípios balizadores do dever de probidade, a saber, o da legalidade e o da moralidade, ambos relacionados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e repetidos no art. 4º da Lei 8.492/92.

O princípio da legalidade, corolário do Estado de Direito, retira dos agentes públicos a chamada *autonomia da vontade*, vez que a sua liberdade é tão somente a que a lei lhe concede, sendo-lhe defeso invocar elementos de ordem subjetiva em sua atuação, a menos que lei deixar margem para escolhas, hipótese na qual não poderá o Judiciário emitir um juízo de mérito sobre o ato praticado, ou seja, não lhe



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

competirá dizer sobre a conveniência e oportunidade do ato, uma vez que isto significaria indevida intrusão nas exclusivas esferas de atribuições dos outros Poderes.

Por sua vez, o princípio da moralidade administrativa exige do agente uma atuação sempre voltada à consecução do interesse público, segundo os ditames de justiça, honestidade, lealdade e boa-fé. Distingue-se da legalidade por ser mais amplo. O desvio de poder é um bom exemplo de violação desse princípio, que também é observado em todo comportamento que ofenda “*a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a idéia comum de honestidade*” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. - 17. ed. - São Paulo: Atlas, 2004. p. 79).

A aferição da moralidade se faz em cada caso concreto, cotejando os motivos invocados pelo agente para a prática do ato, com a finalidade indicada pela lei, para se extrair se houve necessária adequação e se o agente atuou deveras imbuído de uma finalidade pública. Se a conduta do agente, embora formalmente legal, foi praticada com a intenção de prejudicar ou beneficiar terceiros, ou a si mesmo, o ato será imoral, incompatível com o que se espera do bom administrador.

Bem compreendidos os princípios que servem de ferramentas para se compreender a improbidade administrativa, deverá o intérprete dedicar especial atenção à investigação dos elementos subjetivos do agente, vez que da verificação do dolo ou da culpa vai depender o enquadramento da conduta num dos tipos previstos na Lei nº 8.429/92.

O art. 10 da mencionada Lei, que trata dos atos de improbidade que causam prejuízo ao erário, se contenta com a conduta meramente culposa, como se extrai da seguinte redação:



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

“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:”.
(sublinhei)

No entanto, não se cuidando de responsabilidade objetiva, a culpa não estará caracterizada com o simples dano ao erário, até porque o prejuízo financeiro é natural de algumas atividades estatais, principalmente as de cunho econômico. Ao revés, *“A improbidade lesiva ao patrimônio público culposa dá-se quando o resultado lesivo ao Erário involuntário, mas previsível, decorreu de comportamento voluntário do agente público contrário ao ser dever funcional de boa gestão administrativa, de prudência e de atenção no trato dos bens e haveres públicos”* (PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa Comentada* – 2ª ed. – São Paulo: Atlas, 2005, p. 79).

A fim de compatibilizar as antinomias da Lei de Improbidade Administrativa, tem-se entendido que a regra do seu art. 21, inciso I, que diz que a aplicação de suas sanções *“independe da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público”*, não se aplica às hipóteses do seu art. 10, as quais pressupõem sempre o efetivo prejuízo.

Ademais, para bem compreender o comando desse art. 10 é importante fixar que sua aplicação se dá nos casos de *“perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º”*, expressões estas amplas o bastante para abarcar não só os danos financeiros, mas também aqueles de natureza estética, artística, histórica, ambiental, dentre outros deste jaez.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

Já nas hipóteses de improbidade que *importam enriquecimento ilícito* (art. 9º) e que *atentam contra os princípios da administração pública* (art. 11), é de se concluir que só tem relevância para os efeitos da Lei a ação ou omissão *dolosa*, assim entendida aquela conscientemente dirigida à produção do resultado desprestigiado pela norma.

Embora não haja consenso nesse tema, diversos julgados do Superior Tribunal de Justiça abraçaram o entendimento acima exposto acerca do elemento volitivo do agente na tipologia da Lei 8.429/92, como se extrai dos exemplos do abaixo transcrito:

“ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. LEI 9.429/92, ART. 11. DESNECESSIDADE DE OCORRÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. EXIGÊNCIA DE CONDUTA DOLOSA. 1. A classificação dos atos de improbidade administrativa em atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos que causam prejuízo ao erário (art. 10) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) evidencia não ser o dano aos cofres públicos elemento essencial das condutas ímprobas descritas nos incisos dos arts. 9º e 11 da Lei 9.429/92. Reforçam a assertiva as normas constantes dos arts. 7º, caput, 12, I e III, e 21, I, da citada Lei. 2. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência do STJ associam a improbidade administrativa à noção de desonestidade, de má-fé do agente público. Somente em hipóteses excepcionais, por força de inequívoca disposição legal, é que se admite a configuração de improbidade por ato culposos (Lei 8.429/92, art. 10). O enquadramento nas previsões dos arts. 9º e 11 da Lei de Improbidade, portanto, não pode prescindir do reconhecimento de conduta dolosa. 3. Recurso especial provido.” (REsp 604151/RS.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

Rel. Min. José Delgado. Rel. p/ acórdão Min. Teori Albino Zavascki.
T1. 25.04.2006. DJ 08.06.2006, p. 121) (grifei)

“RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E LEGALIDADE. CONDUTA DOLOSA. TIPICIDADE DO NO ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. 1. O tipo previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/92 é informado pela conduta e pelo elemento subjetivo consubstanciado no dolo do agente. 2. É insuficiente a mera demonstração do vínculo causal objetivo entre a conduta do agente e o resultado lesivo, quando a lei não contempla hipótese de responsabilidade objetiva. 3. Recurso especial provido.” (REsp 626034/RS. Rel Min. João Otávio de Noronha. T2. 28.03.2006. DJ 05.06.2006, p. 246) (grifei)

Contata-se que a improbidade administrativa nem sempre pressupõe o dano ao erário ou o enriquecimento ilícito do agente, bastando que haja atentado doloso contra os princípios da Administração Pública, hipótese esta enquadrada no art. 11 da Lei nº 8.429/92, como se dá no caso do agente público que atua com desvio de finalidade, valendo-se da máquina pública para agraciar seus apadrinhados ou perseguir seus inimigos, sem que isso resulte em lesão ao erário ou locupletamento ilícito.

Precisas e profícuas foram as palavras do eminente Ministro José Delgado, do Superior Tribunal de Justiça, sobre esse tema, *in verbis*:

“A violação de princípio é o mais grave atentado cometido contra a Administração Pública porque é a complexa e subversiva maneira frontal de ofender as bases orgânicas do



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

complexo administrativo. (...) O que deve inspirar o administrador público é a vontade de fazer justiça para os cidadãos, sendo eficiente para com a própria administração. O cumprimento dos princípios administrativos, além de se constituir um dever do administrador, apresenta-se como um direito subjetivo de cada cidadão. Não satisfaz mais às aspirações da Nação a atuação do Estado de modo compatível apenas com a mera ordem legal, exige-se muito mais: necessário se torna que a gestão da coisa pública obedeça a determinados princípios que conduzam à valorização da dignidade humana, ao respeito à cidadania e à construção de uma sociedade justa e solidária.” (REsp 695718. DJ 12.09.2005 p. 234)

Superada as etapas de comprovação da imoral violação do Direito e de análise do elemento volitivo exigido pelos artigos acima comentados (ora dolo, ora culpa), resta de somenos importância, para a configuração da improbidade, a subsunção exata do ato/conduta do agente a um dos preceptivos da Lei nº 8.429/92, pois, como já consignei em linhas pretéritas, essas hipóteses não são taxativas.

Assim, por exemplo, o agente público que atua em afronta os comandos da Constituição Federal ou Estadual, ou não observa determinada regra da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2002), pode estar incidindo em improbidade administrativa ainda que essa conduta não esteja expressamente relacionada nos artigos 9º, 10 ou 11 da Lei 8.429/92.

Aliás, a Lei Complementar 101/2002 estatui em seu art. 73 que as punições pela inobservância de suas inúmeras regras serão aplicadas segundo a Lei de Improbidade Administrativa, como se nota:

“Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o [Decreto-Lei nº 2.848, de 7](#)



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente. (sublinhei)

Hei por bem em reforçar, por outro lado, que é preciso que se verifique sempre a presença de dolo ou culpa do agente, conforme o caso, o que significa que nem sempre a inobservância de alguma exigência descrita na Lei de Responsabilidade Fiscal implicará em improbidade administrativa, não obstante haja aí uma ilegalidade em sentido estrito.

Note-se que improbidade não é o mesmo que inabilidade e por isso as severas sanções previstas na Lei nº 8.429/92 só se aplicam ao agente ímprobo e não àquele que, despido de má-fé, deixa de observar fielmente os comandos da lei, seja por inexperiência, falta de acurados conhecimentos técnicos exigidos no caso concreto, escusável interpretação incorreta de norma complexa ou outras hipóteses assemelhadas.

Há que se ter sempre em mente que a Lei da Improbidade Administrativa foi elaborada para combater os desmandos administrativos e para saciar o anseio popular pela punição e ética na política e não como panacéia à difícil arte de administrar a coisa pública.

Valiosa, a esse respeito, é a lição da emérita Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

"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



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto. A quantidade de leis, decretos, medidas provisórias, regulamentos, portarias torna praticamente impossível a aplicação do velho princípio de que todos conhecem a lei. Além disso, algumas normas admitem diferentes interpretações e são aplicadas por servidores públicos estranhos à área jurídica. Por isso mesmo, 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 o de punir infrações que tenham um mínimo de gravidade, por apresentarem consequências 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 de proporcionalidade entre meios e fins". (op. cit., p. 713/714)

Em arremate, depois de confirmada a presença de todos os requisitos para a configuração da improbidade acima decompostos, há que se perguntar se haverá proporcionalidade entre a ação lesiva do agente e as punições dispostas na Lei de Improbidade.

Nesse ponto, elucidativo é o exemplo colhido da doutrina pátria, onde se diz que o agente que utiliza um grampo da repartição pública em que trabalha para prender documentos pessoais, vindo a levá-lo para a casa, não pratica improbidade administrativa, dada a ínfima lesividade causada.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

O princípio da proporcionalidade, portanto, visa a estabelecer um critério de adequação entre o ilícito e os efeitos que podem advir da aplicação da Lei nº 8.426/92.

Nesse passo, a lesão ou enriquecimento ínfimo, ou a inobservância de princípios administrativos decorrentes de erro de direito escusável e que não impliquem em comprometimento do bem comum, há de serem tidos como atípicos em face da mencionada lei, sem prejuízo de eventuais punições administrativas de natureza e proporções compatíveis com o ato praticado.

Pois bem. Tecidas estas considerações iniciais, passo agora a analisar os supostos atos de improbidade atribuídos ao requerido, verificando a ocorrência de violação da ordem jurídica, valorando o elemento volitivo, subsumindo, se possível, tais atos com as hipóteses previstas em lei e cotejando o caso com o princípio da proporcionalidade.

Analisando a primeira irregularidade apontada, consistente na existência de restos a pagar superiores às disponibilidades financeiras em R\$ 1.424,80 (um mil, quatrocentos e vinte e quatro reais e oitenta centavos), concluo que se trata de inobservância do comando legal que não se transmuda em improbidade administrativa.

Em que pese a reprovação de contas pelo TCE, não há provas de desvio de verba pública ou de lesão ao erário para satisfazer interesse pessoal do seu gestor ou contrário ao interesse público, tampouco má-fé do agente em realizar as contas de forma irregular, entendendo que não há como condenar o requerido pelas duras sanções da Lei nº 8.429/92.

Além disso, destaco que nesse caso não há que se falar que o prejuízo é presumível, sendo que competia à parte autora provar que o ínfimo valor dos



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

restos a pagar seria capaz de trazer um comprometimento relevante do orçamento público.

Registro que não me parece correto tomar tais vícios como fundamento para a aplicação das duras sanções da Lei nº 8.429/92 independentemente da comprovação de que isso tenha importando enriquecimento ilícito (art. 9º) ou atentado contra os princípios da Administração Pública (art. 11), hipóteses que só ocorrem quando há dolo por parte do administrador, ou ainda que tenha causado prejuízo ao erário (art. 10), neste caso bastando a existência de culpa.

Esta conclusão é bastante congruente com o entendimento predominante de que a Lei em comento visa punir o agente desonesto, mal-feitor e não o inábil, o incompetente ou o desastrado. Mesmo no caso das improbidades do art. 10, que pode decorrer de atitude meramente culposa, a negligência, imperícia ou imprudência deve possuir o sentido de descaso, de desinteresse pelo bem comum, de descompromisso para com as obrigações inerentes à função do agente.

Nesse sentido, reputo relevante transcrever os seguintes julgados que corroboram a corrente ora compartilhada:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO QUE NÃO SE ACAUTELA CONTRA DESEQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO COMO EXIGIDO PELO ART. 1º, § 1º, DA LRF. PREFEITO QUE DEIXA RESTOS A PAGAR SEM DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA EM DESOBEDIÊNCIA AO DISPOSTO NO ART. 42 DA LRF. Infração de irresponsabilidade fiscal que não autoriza ipso facto o reconhecimento de improbidade nos termos do art. 11 da LIA. Autonomia entre os subsistemas nos termos do art. 73 da LRF. Necessidade de prova da realidade da infração e do dolo a ela



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

inerente. Ônus da prova que compete ao autor, não obstante a reprovação das contas pelo TCE. Inexistência de prova dos alertas do TCE. Inexistência de prova da natureza e das características das despesas ditas excessivas ou proibidas. Elementos de convencimento insuficientes. Déficit e valores a descoberto de pouca monta, sem comprovado comprometimento permanente das finanças municipais. Improcedência da ação ora proclamada. Recurso provido.” (TJSP; APL 0253563-13.2009.8.26.0000; Ac. 7026394; Conchas; Quarta Câmara de Direito Público; Rel. Des. Luis Fernando Camargo de Barros Vidal; Julg. 02/09/2013; DJESP 10/10/2013).

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Restos a pagar. Art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Prejuízo ao erário. Falta de configuração.” (TJSP; APL 0205684-44.2008.8.26.0000; Ac. 5308321; Patrocínio Paulista; Segunda Câmara de Direito Público; Rel. Des. Alves Bevilacqua; Julg. 02/08/2011; DJESP 10/06/2013).

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO E ASSUNÇÃO DE DÍVIDAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DA LEGISLATURA DO PREFEITO. INSCRIÇÃO COMO RESTOS A PAGAR NO EXERCÍCIO SEGUINTE. AUSÊNCIA DE FUNDOS. VIOLAÇÃO AO ART. 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ILEGALIDADE. IMPROBIDADE. ART. 11, DA LEI Nº 8.429/92. INEXISTÊNCIA DE DOLO. PROVA. AUSÊNCIA. A ilegalidade isoladamente considerada não configura ato de improbidade administrativa, sendo certo que a conduta violadora ao art. 11, da Lei nº 8.429/92 necessita estar impregnada de má fé por parte do administrador



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

público. A violação do art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, por ato do Prefeito Municipal conquanto ilegal, não caracteriza automaticamente a improbidade administrativa especialmente quando a prova dos autos não demonstra nenhuma forma dolosa de se conduzir quando realizou despesas nos últimos quadrimestres de seu mandato e que foram inscritas como restos a pagar no exercício subsequente.” (TJMG; APCV 1.0625.09.088078-6/001; Rel. Des. Alberto Vilas Boas; Julg. 30/10/2012; DJEMG 09/11/2012).

Passo a analisar, agora, o segundo fato apontado ao requerido, consistente na falta de licitação para despesas com ampliação da câmara, no valor de R\$ 34.158,86 (trinta e quatro mil, cento e cinquenta e oito reais e oitenta e seis centavos).

Pois bem. Segundo o relatório do TCE (fls. 137), as despesas com a ampliação do prédio da Câmara de Vereadores totalizaram R\$ 66.826,55 (sessenta e seis mil, oitocentos e vinte e seis reais e cinquenta e cinco centavos), gastos no ano de 2003 e 2004, sendo que não houve processo licitatório para as despesas que foram realizadas no ano de 2004, que totalizaram R\$ 34.158,66 (trinta e quatro mil, cento e cinquenta e oito reais e sessenta e seis centavos).

Analisando os autos, verifico que o requerido Jonas realmente não comprovou a realização de licitação para aquisição de todo o material.

Nessa esteira, destaco que nos termos da autorização para abertura de processo administrativo de licitação (fls. 95), o valor previsto para a construção foi de R\$ 27.067,50 (vinte e sete mil, sessenta e sete reais e cinquenta centavos), sendo que o gasto total, conforme relatório do TCE, foi de R\$ 66.826,55 (sessenta e seis mil, oitocentos e vinte e seis reais e cinquenta e cinco centavos).



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

Destaco, outrossim, que o requerido Jonas não negou a ausência de licitação, sustentando que os valores das compras realizadas individualmente ou mensalmente dispensam a realização de licitação por não atingirem o limite legal.

De fato, o inciso II do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 dispõe que é dispensável a licitação para compras quando o seu valor for de até R\$ 8.000,00, ou seja, 10% do valor previsto para licitação para compras na modalidade convite (artigo 23, inciso II, "a" da Lei nº 8.666/93).

Entretanto, o referido dispositivo legal dispensa a licitação desde que o valor não se refira à parcela de compra de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez. Vejamos:

"Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;"

Na hipótese dos autos, segundo o relatório do Tribunal de Contas do Estado, as compras realizadas em licitação totalizaram R\$ 34.158,66 (trinta e quatro mil, cento e cinquenta e oito reais e sessenta e seis centavos), de forma que são superiores ao limite legal.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

Ademais, verifico que se trata de aquisições que deveriam (ou poderiam) ter sido realizadas de uma só vez, já que dizem respeito à reforma do prédio da Câmara de Vereadores e, portanto, perfeitamente previsíveis, não havendo motivos plausíveis para que tivessem sido feitas de forma fracionada, o que configura a dispensa indevida de procedimento licitatório, conduta prevista como ato de improbidade administrativa nos termos do inciso VIII do art. 10 da Lei nº 8.429/92.

Destaco que diferente, por sua vez, não é o entendimento dos tribunais, conforme se infere das ementas a seguir transcritas:

"CONSTITUCIONAL. APELAÇÃO CÍVEL. AGRAVO RETIDO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO. NULIDADE DO INQUÉRITO CIVIL. PRELIMINARES AFASTADAS. AQUISIÇÃO FRACIONADA DE MERCADORIAS. BURLA AO PROCESSO LICITATÓRIO. ESTADO DE EMERGÊNCIA NÃO CARACTERIZADO. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE PREJUÍZO E DOLO. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NÃO AFASTA A TUTELA JURISDICIONAL. AGRAVO NÃO CONHECIDO. ART. 523, § 1º, DO CPC. CONDENAÇÃO MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. "NOS TERMOS DO QUE DISPÕE O ART. 523, § 1º, DO CPC, SOB PENA DE NÃO CONHECIMENTO, A PARTE DEVE REQUERER EXPRESSAMENTE, COMO PRELIMINAR DO RECURSO DE APELAÇÃO OU DAS CONTRARRAZÕES, QUE O TRIBUNAL CONHEÇA DO AGRAVO RETIDO E JULGUE O MÉRITO DELE. " (APELAÇÃO CÍVEL N. 2010.070029-7, DE XANXERÊ, REL. DES. JAIME RAMOS, J. EM 22.08.2011). "UM DOS ARTIFÍCIOS COMUMENTE UTILIZADOS PELOS ÍMPROBOS CONSISTE NO INDEVIDO FRACIONAMENTO DO OBJETO A SER



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

CONTRATADO, O QUE LHES PERMITIRÁ UTILIZAR UMA MODALIDADE MAIS SIMPLES DE LICITAÇÃO, DESTITUÍDA DE MAIOR FORMALISMO E PUBLICIDADE, COM O CONSEQUENTE FAVORECIMENTO DE TERCEIROS COM ELES CONLUIADOS. ALÉM DISSO, POR VEZES LHES SERÁ POSSÍVEL DISPENSAR A PRÓPRIA LICITAÇÃO (ART. 24, I E II, DA LEI Nº 8.666/93). "(GARCIA, EMERSON. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, ED. LUMEN JURIS, RIO DE JANEIRO, 2002, 1ª EDIÇÃO, 2ª TIRAGEM, P. 281). IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CARACTERIZAÇÃO. LEI N. 8.429/92, ART. 10, VIII, E 11, CAPUT. 1. Afronta os princípios constitucionais administrativos da legalidade e da moralidade, bem como o princípio da impessoalidade, a aquisição de mercadorias sem a instauração do devido procedimento licitatório, quando incorrentes as hipóteses concernentes à dispensa ou inexigibilidade do certame. 2. A compra fracionada, em curto período, de mercadorias destinadas a obras ou reformas, cuja previsão das necessidades é perfeitamente viável, constitui clara burla ao limite estipulado no art. 24, II, da Lei n. 8.666/93. Esta conduta amolda-se perfeitamente ao tipo definido no art. 10, inc. VIII, e caput do art. 11, da Lei n. 8.429/92. (apelação cível n. 2008.004154-3, de santa Cecília, Rel. Des. Luiz cézar medeiros, j. Em 22.04.2008) "a dispensa e a inexigibilidade de licitação devem ser necessariamente justificadas e o respectivo processo deve ser instruído com elementos que demonstrem a caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso; a razão da escolha do fornecedor do bem ou executante da obra ou serviço; e a justificativa do preço. Com esses elementos, a decisão da autoridade competente deverá ser submetida ao superior hierárquico para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição de eficácia dos atos (art. 26 e parágrafo único)". (Meirelles, Hely Lopes. Direito



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

administrativo brasileiro. 29 ED. São paulo: Malheiros, 2005. P. 279)." (TJSC; AC 2012.062056-2; Capivari de Baixo; Quarta Câmara de Direito Público; Rel. Des. Subst. Júlio César Knoll; Julg. 02/05/2013; DJSC 07/05/2013; Pág. 191).

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Improbidade administrativa Compra sem licitação Fracionamento e dispensa indevida de exigência legal. Fatos incontroversos Violação aos arts. 10 e 11 da Lei nº 8.429/92. Recurso não provido." (TJSP; APL 0243837-15.2009.8.26.0000; Ac. 6735357; Pirapozinho; Primeira Câmara de Direito Público; Rel. Des. Aguilar Cortez; Julg. 14/05/2013; DJESP 05/06/2013)

Além disso, destaco que nos termos do art. 26 da Lei nº 8.666/93, as dispensas de licitação deverão ser "necessariamente justificadas", sendo que não há nos autos qualquer justificativa para a dispensa em razão do valor.

Ressalto, *ad argumentandum*, que sequer se trata da hipótese versada no inciso IV do artigo 5º da Lei nº 8.666/93, ou seja, não há que se falar que a compra foi subdividida para aproveitamento das peculiaridades do mercado visando economicidade, eis que não há nenhuma prova nesse sentido.

A parte requerida sustentou, também, que na cidade de Nova Nazaré havia apenas uma loja de material de construção e que a mão-de-obra era escassa, o que dificultava as contratações, tanto de prestação de serviços, quanto de aquisição de materiais.

Em que pese as alegações do requerido Jonas, destaco que as mesmas são absolutamente infundadas.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

Isso porque, quando da realização da licitação em 2003, na modalidade convite, verifico que três empresas foram convidadas a participar da licitação (fls. 108, fls.138 e fls. 145), o que faz cair por terra a alegação de que dispensou a licitação porque no Município existia apenas uma loja de material de construção.

Além do mais, as hipóteses de dispensa de licitação estão previstas no art. 24 da Lei nº 8.666/93, sendo que em nenhum dos seus incisos há autorização para dispensa nos casos de existência de apenas um fornecedor na localidade.

O que existe é a inexigibilidade quando houver produtor, empresa ou representante exclusivo (art. 25, inciso I da Lei nº 8.666/93), o que não é a hipótese dos autos.

Logo, por ter violado o inciso VIII do art. 10 acima transcrito, devem ser-lhe imputadas as penas do inciso II do art. 12 da Lei nº 8.429/92, cumprindo-me agora discorrer acerca das sanções passíveis de serem aplicadas ao requerido Jonas Martiniano Filho.

Segundo lições de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (*in*: Improbidade Administrativa – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, pág. 502):

“As lacunas da lei, aliadas a uma sistematização inadequada dos preceitos que regularm a matéria, tornam imperativa a fixação de diretrizes para a individualização das sanções, a análise da possível discricionariedade do julgador em aplicar somente algumas dentre aquelas previstas nos incisos do art. 12 da Lei nº 8.429/92 e a identificação das sanções cabíveis, em havendo simultânea subsunção do ato aos estatuído nos arts.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

9º, 10 e 11, o que, em tese, importaria na aplicação de todas as sanções previstas nos incisos I, II e III do art. 12.”

Mais adiante prosseguem os autores discorrendo o seguinte:

“Regulamentando o preceitos constitucional, estabelece o art. 12 da Lei nº 8.429/92, em cada um de seus três incisos, as sanções que serão aplicadas às diferentes formas de improbidade, elenco este que se encontra previsto de forma aglutinativa, separados por vírgula e cuja última sanção cominada foi unida ao todo pela conjuntiva “e”. Em razão de tal técnica legislativa, inclinamo-nos, como regra geral, pela imperativa cumulatividade das sanções, restando ao órgão jurisdicional a discricionariedade de delimitar aquelas cuja previsão foi posta em termos relativos, quais sejam: a) suspensão dos direitos políticos – 8 (oito) a 10 (dez) anos, inc. I / 5 (cinco) a 8 (oito) anos, inc. II / 3 (três) a 5 (cinco) anos, inc. III; e b) multa civil – até 3 (três) vezes o valor do acréscimo patrimonial, inc. I / até 2 (duas) vezes o valor do dano, inc. II / até 100 (cem) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, inc. III.” (ob. cit. p. 320/321)

No caso dos autos, restou comprovado que o requerido Jonas faltou com os seus deveres como gestor público, tendo incorrido na conduta do art. 10, inciso VIII, da Lei nº 8.429/92 (dispensa indevida de licitação).

Por conseguinte, deve o requerido ser condenado nas sanções previstas nos incisos II do art. 12 da Lei nº 8.429/92, que prevêem o seguinte:

“Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica,



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

(...)

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

(...)

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente."

Com base nos referidos dispositivos legais, concluo que devem ser aplicadas ao requerido Jonas as seguintes sanções: **a) suspensão dos direitos políticos por 05 (cinco) anos;** **b) 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 05 (cinco) anos;** **c) pagamento de multa civil no valor de R\$ de 10.000,00 (dez mil reais).**

Por fim, em consonância com o entendimento decorrente da interpretação *a contrario sensu* do art. 20 da Lei nº 8.429/92, entendo que, com a



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

publicação da presente sentença, independentemente do seu trânsito em julgado, deve ser oficiado o Município de Nova Nazaré, o Estado de Mato Grosso e a União, nas suas respectivas procuradorias, para conhecimento da punição 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.

Ante o exposto, com fundamento no art. 10 da Lei nº 8.429/92, **julgo parcialmente procedente** o pedido formulado na inicial para o fim de **condenar** o requerido Jonas Martiniano Filho nas penalidades descritas no inciso II do art. 12 da Lei nº 8.429/92, quais sejam:

- a) suspensão dos direitos políticos por 05 (cinco) anos;
- b) 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 05 (cinco) anos;
- c) pagamento de multa civil no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Registro que estas sanções estão sendo fixadas tendo-se em conta a extensão das lesões, a natureza dos preceitos normativos violados, a reprovabilidade de conduta e suas condições pessoais.

Em observância ao art. 398 do Código Civil e às Súmulas 43 e 54, ambas do Superior Tribunal de Justiça, estabeleço que sobre o valor da multa civil aplicada incida juros de 1% a.m. (um por cento ao mês) e correção monetária pelo INPC,



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

desde a data do evento danoso, assim entendido o último dia do ano de 2004 (data do fechamento das contas).

Condeno ainda o requerido ao pagamento de 70% das custas processuais e também ao pagamento de honorários advocatícios em favor do FUNAMP - Fundo de Apoio do Ministério Público do Estado de Mato Grosso (Lei Estadual nº 7.167/99), que fixo em R\$ 6.000,00 (seis mil reais), considerando o disposto no art. 20 e parágrafos do Código de Processo Civil e levando-se em consideração ainda a parcial sucumbência do requerente.

Em consonância com o entendimento decorrente da interpretação *a contrario sensu* do art. 20 da Lei nº 8.429/92, determino que, com a publicação da presente sentença, independentemente do seu trânsito em julgado, seja oficiado o Município de Nova Nazaré, o Estado de Mato Grosso e a União, nas suas respectivas procuradorias, para conhecimento da punição de 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.

Por fim, **julgo extinto o processo**, com resolução do mérito, nos termos do art. 269, inciso I, do Código de Processo Civil.

Com relação aos requeridos Adolfo Martins dos Santos, Reginaldo Martins Del Colle, Corival Faustino de Mello, Elcio Divino Ferreira Costa, Geroni Bueno Camargo, João Batista Alvarenga, João Braz da Silva, Silvio José Alves Maracaípe e Zezito Moreira Neres, **julgo extinto o processo**, sem resolução do mérito, com fulcro no art. 267, inciso VI, do Código de Processo Civil.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ÁGUA BOA-MT
JUÍZO DA 1ª VARA

Transitada em julgado, comunique-se ao Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso a penalidade de suspensão dos direitos políticos aplicada ao requerido Jonas, ficando o mesmo com seus direitos políticos suspensos pelo prazo de 05 (cinco) anos.

P. R. I. C.

Água Boa-MT, 22 de novembro de 2013.

Anderson Gomes Junqueira
Juiz de Direito