

VIGÉSIMA CÂMARA CÍVEL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

APELAÇÃO CÍVEL n.º 0039119-73.2008.8.19.0004-E

**Ação n.º 0039119-73.2008.8.19.0004 – Improbidade Administrativa
3ª Vara Cível – Comarca de São Gonçalo**

APELANTE : MARIA APARECIDA PANISSET

APELADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RELATORA : DES. LETÍCIA SARDAS

ACÓRDÃO

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PROPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. EX-PREFEITA DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO. CONVÊNIO FIRMADO ENTRE EXECUTIVO MUNICIPAL E ENTIDADE TEMPLO PENTECOSTAL CASA DO SABER. PROJETO “CreSer”. IMPLEMENTAÇÃO DE CURSOS PROFISSIONALIZANTES E ATENDIMENTO PSICOLÓGICO, NUTRICIONAL, MÉDICO-AMBULATORIAL, FONOAUDIÓLOGO E ODONTOLÓGICO PARA PESSOAS CARENTES DA COMUNIDADE GONÇALENSE. REPASSE MENSAL DE VERBAS PÚBLICAS SEM A CORRESPONDENTE CONTRAPRESTAÇÃO DA ENTIDADE CONVENIADA. DESVIO DE FINALIDADE EVIDENCIADO PELAS INVESTIGAÇÕES DO PARQUET, CORROBORADO PELO RELATÓRIO DO TCE/RJ. DOLO NA ATUAÇÃO DA

APELANTE QUE RESTOU CABALMENTE COMPROVADO. APLICAÇÃO DOS ARTIGOS 10, INCISOS VIII E XIV; 11, INCISOS I E VI; E 12, INCISOS II E III, TODOS DA LEI 8249/92. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO DO RECURSO.”

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **APELAÇÃO CÍVEL n.º 0039119-73.2008.8.19.0004**, em que é **APELANTE: MARIA APARECIDA PANISSET** e **APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**.

ACORDAM os Desembargadores que integram a Vigésima Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por **unanimidade** de votos, em **negar** provimento ao apelo.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** propôs ação de improbidade administrativa em face de **MARIA APARECIDA PANISSET** e de **ZILAR DE SOUZA COUTO**, alegando que a primeira ré, a frente da gestão do Município de São Gonçalo, realizou convênio com instituição religiosa presidida pelo segundo réu, conhecido como projeto “CreSer”, efetuando repasse de verbas públicas, sem que tenha havido a prestação de serviço, sem observância ao ordenamento jurídico, constituindo meio para desvio de verbas públicas, sendo o fato constatado pelo TCE, que concluiu pela existência de burla à obrigatoriedade de prévio procedimento licitatório. Aduz, outrossim, que não houve prestação de contas dos repasses, que não houve a comprovação da realização do curso, que não houve prévio empenho das verbas do convênio, que as diligências realizadas comprovam a inexistência de sede no endereço fornecido no convênio, pleiteando a condenação dos réus as penas do art. 12, incisos II e III da Lei n. 8.429/92 e devolução dos valores repassados indevidamente.

A sentença de fls. 550 foi proferida nos seguintes termos:

"...Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido, extinguindo-se o feito, na forma do art. 269, I do CPC, para condenar a primeira Ré: 1 - A suspensão dos direitos políticos por oito anos e multa equivalente a vinte vezes o valor de sua remuneração; 2- O segundo réu na proibição de contratar com o poder público por três anos e multa civil de duas vezes o valor da dano; 3 - Ambos os Réus a devolverem os valores desembolsados pelo erário referente ao convênio em comento, a apurar em liquidação de sentença por penda contábil. Deixo de extrair cópias ao Ministério Público com atribuição criminal, eis que o fato já se encontra sob seus cuidados. Condeno os Réus nas custas processuais e honorários advocatícios que arbitro em 10% sobre o valor da condenação. Com o trânsito em julgado, inscreva-se no campo próprio do CNJ, dê-se baixa e archive-se. P.I.

De acordo com o art. 10, incisos XIII e XIV; e 11, inciso I, da Lei nº 8.429/92:

"**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:
(...)

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

(...)

XIV - celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)"

"**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:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

(...)

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

Na hipótese do art. 10, o responsável está sujeito às seguintes cominações: 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. (Art. 12, II)

E, na hipótese do art. 11, as penalidades previstas na LIA são: ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos (art. 12, III).

No caso em tela, as provas dos autos demonstram que o convênio foi firmado pela Prefeita Municipal e se originou do gabinete da mesma, e não de qualquer outra secretaria, conforme se depreende do documento acostado quando do ajuizamento da exordial (fls. 30-40). Em anexo a este havia o Plano de Trabalho, que descrevia todas as atividades a serem prestadas pela instituição, com cronograma de desembolso dos valores recebidos (fls. 41/53).

O "convênio" firmado entre o Executivo Municipal e a entidade Templo Pentecostal Casa do Saber, com prazo de vigência de 7 (sete) meses, a contar de 01/06/06, teve como objeto a execução do "Projeto CreSer", consistente no oferecimento de cursos

profissionalizantes, bem como de atendimento psicológico, nutricional, médico-ambulatorial, fonoaudiólogo e odontológico, para pessoas carentes da comunidade gonçalense (fls. 30/38).

De acordo com a Cláusula 3ª do referido Termo de Convênio (fl. 33), o Município assumiu a obrigação de efetuar o repasse do valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) mensais à entidade religiosa, e esta, por conseguinte, deveria prestar os serviços sociais dispostos no respectivo Plano de Trabalho.

Considerando-se tão-somente a celebração do aludido “convênio” já haveria irregularidade, uma vez que, de fato, o que ocorreu foi a delegação de um serviço público, o que, segundo a doutrina publicista moderna, não é possível através de convênios. A mesma doutrina sustenta, ainda, a impossibilidade de existirem obrigações recíprocas em um convênio.

Como não bastasse, as investigações realizadas pelo Ministério Público comprovam cabalmente que o “convênio” em questão foi celebrado para servir de “fachada” para o desvio de verbas públicas.

Isso porque, mesmo após as investigações efetuadas pelos agentes do Ministério Público, não foi localizada a sede do "Projeto CreSer", fato este que, somado à inexistência de comprovação da execução das atividades previstas no Termo de Convênio em comento, leva à conclusão que verbas públicas foram liberadas sem a correspondente contraprestação da igreja conveniada.

Ressalte-se que o Relatório de Inspeção Ordinária oriundo do Tribunal de Contas do Estado (fls. 107-165), não obstante se tratar de procedimento de natureza administrativa, apenas veio a corroborar todas as provas já produzidas, auxiliando nas investigações do *Parquet*. Às fls. 190-194, o referido relatório, em 2008, já concluía pela evidente ilegalidade do convênio, em razão da violação da Lei 8666/93, da Lei Complementar 63/90, bem como diante da ausência de qualquer comprovação da realização dos cursos (itens 1.5 a 1.8).

Do mesmo modo, a conduta dolosa da apelante restou cabalmente comprovada. Como bem salientou a nobre Procuradora de Justiça, às fls. 604, “... o dolo que caracteriza a improbidade restou perceptível na atuação da apelante, posto que pela simples leitura dos autos, verifica-se que inúmeros ofícios foram enviados à apelante durante QUINZE meses consecutivos, com ciência pessoal da mesma (vide fls. 75), sem que houvesse atendimento de qualquer das requisições, demonstrando inequívoca má fé, além do intuito de esconder seus atos escusos.”

Aliás, não há que se exigir o dolo específico, bastando o dolo genérico, individual, inerente ao homem comum e, mais ainda, ao próprio conhecimento do homem público. O uso de recursos públicos sem qualquer contraprestação se apresenta como maneira ardilosa de enriquecimento ilícito em detrimento da sociedade.

Neste sentido a remansosa jurisprudência desta E. Corte Estadual, *verbis*:

0005268-51.2007.8.19.0045 - APELACAO 1ª Ementa
DES. ROGERIO DE OLIVEIRA SOUZA - Julgamento: 02/07/2013 -
NONA CAMARA CIVEL
DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MULTA APLICADA AO AGENTE. POSSIBILIDADE. ADEQUAÇÃO. DOLO. DOLO GENÉRICO. SUFICIÊNCIA. 1. Para as ações de improbidade administrativa, não se exige o dolo específico, sendo suficiente a demonstração do dolo genérico do agente. Se a ilicitude da conduta era apreensível pelo homem comum, mormente o seria pelo homem público, que tem a obrigação de zelar pelo patrimônio público. 2. A utilização de verba pública para obter o reembolso de despesas não efetivamente comprovadas e sem qualquer relação de razoabilidade com o desempenho da função pública, se revela como ato de improbidade administrativa. 3. Ação popular que declarou a ilegalidade da norma municipal e proveu o ressarcimento do Erário Público, não prejudicando ação visando a punição do agente causador do prejuízo. 4. Multa aplicada em observância às diretrizes legais (Lei 8.429/92, 12, I), considerando o valor do subsídio percebido pelo agente na época dos fatos ilícitos. 5. Ausente a miserabilidade

jurídica, integra a condenação as parcelas referentes à sucumbência processual (despesas e honorários). Conhecimento e desprovimento do recurso.

0013216-45.2004.8.19.0014 - APELACAO 1ª Ementa
DES. KATYA MONNERAT - Julgamento: 07/03/2012 - SETIMA
CAMARA CIVEL
ACAO CIVIL PUBLICA
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
PREJUIZO AO ERARIO
PRINCIPIO DA INSIGNIFICANCIA OU DA BAGATELA
APLICABILIDADE
IMPOSSIBILIDADE

Apelações. Ação civil Pública. Desvio de Verba pública estadual destinada ao pagamento de educadores. Sentença de improcedência dos pedidos. Apelos do Ministério Público e do Estado do Rio de Janeiro. Impossibilidade de aplicação do princípio da insignificância quando se trata de ato de improbidade administrativa, pois não existe ofensa insignificante ao princípio da moralidade. Nas condutas previstas no art.11 da Lei n. 8.429/92 não se exige a presença do dolo específico ou do efetivo dano enriquecimento do agente em detrimento aos cofres públicos. O dano ao erário público é decorrência direta da violação ao interesse público. Ressarcimento realizado após notificação judicial. Conduta ímproba constado nos autos. Apelos providos para condena RO réu nas sanções do art.12, III, da Lei n.8.429/92, invertendo-se os ônus da sucumbência.

Ementário: 30/2012 - N. 1 - 09/08/2012

Precedente Citado : STJ REsp 892818/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 11/11/2008 e AgRgno REsp 1100213/PR, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 02/12/2010.

O conteúdo probatório carreado nos autos - notadamente o inquérito civil público e o relatório do TCE/RJ -, demonstra de forma clara a prática de ato ímprobo aduzido na inicial, bem como o dano ao erário e o proveito patrimonial dos réus, decorrentes da má versação do dinheiro público, submetendo-se às sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8429/92, como corretamente concluiu o monocrático julgador.

Finalizando, não há que se falar em omissão do julgador na análise das provas produzidas pela ré, ora apelante, já que aquele, atento ao

princípio do livre convencimento motivado que rege o processo civil pátrio, se ateve às provas mais convincentes da verdade constante dos autos.

Do mesmo modo, repudia-se a tese de nulidade da sentença por ausência de motivação. A fundamentação da sentença é extensa e detalhada, com expressa menção às provas dos autos que embasaram a condenação, estando plenamente respeitada a imposição prevista no art. 93, IX, da Constituição da República.

POR TAIS FUNDAMENTOS, voto no sentido de **negar** provimento ao recurso.

Rio de Janeiro, 23 de outubro de 2013.

DES. LETÍCIA SARDAS
RELATORA