



*Gabinete da Desembargadora Beatrix Figueiredo Franco*

APELAÇÃO CÍVEL N.º 346159-07.2000.8.09.0064 (200093461593)

COMARCA : ARAÇU

3<sup>a</sup> CÂMARA CÍVEL

APELANTE : BERENICE MOREIRA DE ARAÚJO E OUTROS

APELADO : MINISTÉRIO PÚBLICO

RELATORA : DES.<sup>a</sup> BEATRIZ FIGUEIREDO FRANCO

**EXPOSIÇÃO**

Cuida-se de *apelação cível* interposta por BERENICE MOREIRA DE ARAÚJO, LEANDRO DOMINGOS DE ARAÚJO e ROBERTO DOMINGOS DE ARAÚJO, impugnando a sentença de fs. 895/900, prolatada em sede de *ação civil pública por ato de improbidade administrativa* proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS em desfavor de Lair Domingos de Araújo perante o juízo da Vara do Crime e Fazendas Públicas da comarca de Araçu.

Narrando os fatos, dizem ter o órgão ministerial imputado a seu falecido esposo e pai, prefeito do município de Caturaí no quadriênio 1993/1996,





### *Gabinete da Desembargadora Beatrix Figueiredo Franco*

a prática de condutas ímporas lesivas ao patrimônio público local, sobrevindo o ato judicial recorrido que julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados para condená-los ao pagamento de *multa civil* no importe de 5 (cinco) vezes o valor da remuneração mensal percebida pelo agente político à época dos fatos, devidamente corrigido e na proporção de suas heranças, além das custas processuais.

Como razões do inconformismo, sustentam indispensável à violação dos princípios regentes da Administração Pública (art. 11, Lei federal n.º 8.429/1992) a comprovação do dano ao erário, bem assim da conduta dolosa do agente, o que não ocorreu na espécie, pois “ao longo dos quatorze anos de tramitação do processo, o autor citou fatos, argumentou, mas nunca conseguiu provar ao menos, uma tênue ligação entre os fatos narrados e a presença de conduta dolosa do falecido prefeito Lair de Araújo”, valendo-se apenas de depoimentos de seus adversários políticos.

Asseveram demonstrada nos autos, ao contrário do que afirmado pelo órgão ministerial, a inexistência de tais requisitos por provas documentais oriundas do Tribunal de Contas dos Municípios que, em sede de recurso de revisão desconstituiu anterior imputação dos débitos dos quais originada a ação, e da Câmara Municipal local com a aprovação das contas relativas aos exercícios financeiros de 1993 a 1996, documentos estes ungidos de fé pública.

Enaltecem a validade das declarações colacionadas às fs. 660/667, atestatórias de que “não ocorreram irregularidades no fornecimento de merenda escolar e de outros materiais necessários ao funcionamento da rede municipal de ensino”, o feijão carioquinha adquirido na gestão do ex-prefeito foi





*Gabinete da Desembargadora Beatrix Figueiredo Franco*

efetivamente distribuído à população carente do município e que a festa de confraternização dos servidores municipais realmente ocorreu.

Refutam a afirmação de que o agente político teria desviado materiais de construção adquiridos com recursos municipais, empregando-os em imóvel de sua propriedade, posto que não requerida pelo apelado a realização de provas técnicas ao modo de comprovar a imputação.

Depreciam o acervo probatório produzido, tendo-o por insuficiente a amparar a condenação imposta no ato sentencial impugnado.

Pontuam que a multa civil ostenta natureza jurídica de penalidade e, portanto, não poderia alcançar os sucessores do agente, nos moldes do art. 5º, XLV da Carta Política.

Requerem o provimento do apelo “para reformar a sentença recorrida e decretar a não aplicação de multa civil aos apelados, a extinção da ação e o consequente arquivamento dos autos”.

Preparo à f. 933.

O apelado apresenta contrarrazões às fs. 936/947 rechaçando as teses recursais. Forte no art. 21 da Lei federal n.º 8.429/1992, defende que decisões proferidas por órgãos de controle de contas, não impedem o controle jurisdicional da prática de atos de improbidade. Assegura cabalmente demonstradas pelos documentos e depoimentos harmônicos as condutas ímporas imputadas ao ex-



PODER JUDICIÁRIO



tribunal  
de justiça  
do estado de goiás



*Gabinete da Desembargadora Beatrix Figueiredo Franco*

prefeito, bem assim a vontade consciente de praticá-las, mesmo sabendo-as contrárias à lei. Pugna o desprovimento do apelo.

No mesmo toar, a Procuradoria-Geral de Justiça manifesta-se às fs. 953/961.

É o relatório que submeto ao revisor.

Goiânia, 10 de fevereiro de 2015.

DES.<sup>a</sup> BEATRIZ FIGUEIREDO FRANCO  
Relatora



*Gabinete da Desembargadora Beatrix Figueiredo Franco*

APELAÇÃO CÍVEL N.º 346159-07.2000.8.09.0064 (200093461593)

COMARCA : ARAÇU

3<sup>a</sup> CÂMARA CÍVEL

APELANTE : BERENICE MOREIRA DE ARAÚJO E OUTROS

APELADO : MINISTÉRIO PÚBLICO

RELATORA : DES.<sup>a</sup> BEATRIZ FIGUEIREDO FRANCO

VOTO

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do apelo.

Como assentado, pretendem os apelantes a reforma da sentença (fs. 895/900) que os condenou ao pagamento de multa civil correspondente a 5 (cinco) vezes o vencimento percebido por seu falecido marido e pai, exerceente do cargo de prefeito do município de Caturaí durante o quadriênio 1993/1996, com a devida correção e na proporção de suas heranças, lançada em ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Para tanto, invocam ausência de provas quanto ao





### *Gabinete da Desembargadora Beatrix Figueiredo Franco*

dano causado ao erário e quanto à intenção do agente de praticar a conduta, máxime porque aprovadas as contas respectivas pelo Tribunal de Contas dos Municípios e pela Casa de Leis local, bem assim a impossibilidade de que os sucessores sejam condenados ao pagamento de multa civil, a seu ver de natureza punitiva.

No ato sentencial impugnado (fs. 895/900) a magistrada de piso, apesar de considerar a ocorrência de prejuízo ao erário, imputando ao agente enriquecimento ilícito no importe de R\$ 312.192,81 (trezentos e doze mil, cento e noventa e dois reais e oitenta e um centavos), escorou-se no *princípio da proporcionalidade* para condenar seus herdeiros não ao ressarcimento do apontado valor – que segundo cálculos do apelado (fs. 847/851) seria de R\$ 673.772,50 (seiscentos e setenta e três mil, setecentos e setenta e dois reais e cinquenta centavos) –, mas apenas ao pagamento de multa civil.

Examinando minuciosamente o caderno processual, verifica-se fartamente comprovada por provas documentais e depoimentos a corroborá-las a conduta ímproba imputada ao ex-prefeito do município de Caturai, indubitavelmente causadora de dano ao erário.

Colhe-se que a investigação dos fatos foi deflagrada por informações remetidas ao Ministério Público pelo Tribunal de Contas dos Municípios que, durante fiscalização de seu mister procedeu à verificação, inclusive através de inspeção *in loco*, das irregularidades demonstradas nos documentos de fs. 63/632 (empenhos, cartas convite, notas fiscais, extratos bancários, guias de remessa estaduais), confirmadas por declarações de servidores e administrados, inclusive sob o crivo do contraditório e da ampla defesa (fs. 788/789 e 793/797).





## *Gabinete da Desembargadora Beatrix Figueiredo Franco*

Tais documentos e declarações informam, entre outras irregularidades, que: os alimentos e outros produtos adquiridos com verba pública supostamente destinados às escolas municipais a título de complementação dos repasses estaduais, ou não foram enviados ou o foram em parte ínfima; não existiu durante a administração do ex-prefeito lavoura comunitária de feijão naquele município, quando adquiridas, em janeiro de 1995, 45 (quarenta e cinco) sacas do produto para tal finalidade; foram comprados 204 (duzentos e quatro) mil quilos de carne para festa de confraternização de servidores públicos que não aconteceu e 134 (cento e trinta e quatro) quilos para abastecer a Delegacia de Polícia local, onde nunca foram entregues; não aconteceram festas de encerramento do ano letivo de 1994 em escolas municipais para as quais adquiridos bebidas e alimentos; procedeu-se em 1995 à aquisição direta de impressos na Gráfica Rubi, localizada em Rubiataba, mais distante daquele município que Goiânia, onde por certo praticados preços menos elevados, isto no seu último dia de funcionamento.

Em razão das despesas anômalas, inicialmente o TCM imputou ao ex-prefeito débito correspondente a 58.270,24 UFIR's (fs. 331/334) em março de 1997, retificado em fevereiro de 1999 para 7.674,09 UFIR's (f. 671) e, por fim, em 19 de janeiro de 2000 isentou-o da obrigação através da Resolução RS n.º 00013/00 (fs. 672/673). Sem questionar o procedimento do órgão de contas, todas as provas convergem no sentido de demonstrar o uso do dinheiro público para fins escusos e com a utilização de artimanhas voltadas a camuflar as irregularidades. Nada mais emblemático e bastante a confirmar a assertiva a compra de 45 sacas de feijão carioquinha sob o pretexto de destiná-las “ao plantio da Lavoura Comunitária” (fs. 265/275), inexistente à época, **fato incontroverso** reconhecido pelo réu que posteriormente afirmou equivocado o motivo constante do edital de chamamento, pois





*Gabinete da Desembargadora Beatrix Figueiredo Franco*

em verdade seria destinado à população carente do município.

Neste ponto, pertinente sublinhar que as decisões dos tribunais de contas, conforme disciplina o art. 21, inc. II<sup>1</sup> da Lei federal nº 8.429/1992, por sua própria natureza, não vinculam o controle jurisdicional dos atos praticados por gestores da coisa pública, consoante pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, espelhada em aresto lapidar:

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. RECEBIMENTO DA INICIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. APROVAÇÃO DAS CONTAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 21, INC. II, DA LEI Nº 8.429/92. NÃO VINCULAÇÃO FRENTE AO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO VIA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. [...]*

*1. O controle exercido pelo Tribunal de Contas, não é jurisdicional, por isso que não há qualquer vinculação da decisão proferida pelo órgão de controle e a possibilidade de ser o ato impugnado em sede de ação de improbidade administrativa, sujeita ao controle do Poder Judiciário, consoante expressa previsão do art. 21, inc. II, da Lei nº 8.429/92. Precedentes: REsp 285305/DF, Primeira Turma, julgado em 20/11/2007, DJ 13/12/2007 p. 323; REsp 880662/MG, Segunda Turma, julgado em 15/02/2007, DJ*

<sup>1</sup> Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.





*Gabinete da Desembargadora Beatrix Figueiredo Franco*

*01/03/2007 p. 255; REsp 1038762/RJ, Segunda Turma,  
julgado em 18/08/2009, DJe 31/08/2009.*

2. Deveras, a atividade do Tribunal de Contas da União denominada de Controle Externo, que auxilia o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, é revestida de caráter opinativo, razão pela qual não vincula a atuação do sujeito ativo da ação civil de improbidade administrativa.

3. A doutrina sob esse enfoque preconiza que: Assim, as decisões dos Tribunais de Contas não vinculam a atuação do sujeito ativo da ação civil de improbidade administrativa, posto que são meramente opinativas e limitadas aos aspectos de fiscalização contábil, orçamentária e fiscal. Devem, por isso, ser objeto de análise crítica do Ministério Público e dos demais colegitimados ativos visando identificar, entre as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas, se alguma delas realmente configura ato de improbidade administrativa. (Marino Pazzaglini Filho in *Lei de Improbidade Administrativa Comentada*, 2<sup>a</sup> ed., São Paulo: Atlas, 2005, pp. 78/79 e 220/221).

[...]

6. A natureza do Tribunal de Contas de órgão de



## *Gabinete da Desembargadora Beatrix Figueiredo Franco*

*controle auxiliar do Poder Legislativo, decorre que sua atividade é meramente fiscalizadora e suas decisões têm caráter técnico-administrativo, não encerrando atividade judicante, o que resulta na impossibilidade de suas decisões produzirem coisa julgada e, por consequência não vincula a atuação do Poder Judiciário, sendo passíveis de revisão por este Poder, máxime em face do Princípio Constitucional da Inafastabilidade do Controle Jurisdicional, à luz do art. 5º, inc. XXXV, da CF/88.*

7. A doutrina sobre o tema, assenta: No que diz respeito ao inciso II, referente ao Tribunal de Contas, a norma é de fácil compreensão. Se foram analisadas as competências do Tribunal de Contas, previstas no artigo 71 da Constituição, vai-se verificar que o julgamento das contas das autoridades públicas não esgota todas as atribuições daquele colegiado, estando previsto nos incisos I e II; a apreciação das contas obedece a critérios políticos e não significa a aprovação de cada ato isoladamente considerado; as contas podem ser aprovadas, independentemente de um ou outro ato ou contrato ser considerado ilegal. Além disso, como o Tribunal de Contas não faz parte do Poder Judiciário, as suas decisões não têm forma de coisa julgada, sendo sempre passíveis de revisão pelo Poder Judiciário, com fundamento no artigo 5º, inciso XXV, da Constituição. (Maria Sylvia Zanella Di Pietro in *Direito Administrativo*, 14ª edição, São Paulo:





*Gabinete da Desembargadora Beatrix Figueiredo Franco*

*Atlas, 2002, pp. 687/688)*

*[...]<sup>2</sup>*

Com maior razão, também inexiste qualquer óbice à responsabilização do gestor público por ato configurador de improbidade administrativa quando aprovadas suas contas pelo Poder Legislativo. Confira-se neste sentido acórdão de minha relatoria assim ementado:

*ADMINISTRATIVO, CIVIL E PROCESSUAL.  
APELAÇÃO CÍVEL. DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO.  
AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA DE EX-PREFEITO. CONVÊNIO  
CELEBRADO PELA MUNICIPALIDADE COM  
AUTARQUIA FEDERAL. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE  
CONTAS. EXTINÇÃO DO FEITO NA ORIGEM SEM  
RESOLUÇÃO DO MÉRITO. COMPETÊNCIA DA  
JUSTIÇA ESTADUAL. VIA ELEITA ADEQUADA. INICIAL  
INSTRUÍDA COM DOCUMENTOS SUFICIENTES.  
REMESSA PROVIDA. SENTENÇA CASSADA. APELO  
INTEMPESTIVO. [...] II - Certa a competência do Poder  
Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas, para  
apreciar as contas prestadas pelo Poder Executivo.  
Todavia, a atribuição conferida ao Legislativo não afasta a  
competência do Judiciário para controlar a atuação*

---

<sup>2</sup> STJ – Primeira Turma, REsp n.º 1032732/CE, rel. Min. Luiz Fux, DJe de 3/12/2009





## *Gabinete da Desembargadora Beatrix Figueiredo Franco*

*administrativa do Executivo, assegurada na Constituição através da cláusula de inafastabilidade da jurisdição (CF, art. 5º, XXXV). Via processual eleita adequada. [...]<sup>3</sup>*

Tornando à questão de fundo, as despesas irregulares estão cabalmente comprovadas nos autos, daí decorrendo, até em face das condutas reiteradas e das diversas formas utilizadas para burlar o sistema legal, a intenção inequívoca de praticá-las (dolo específico), de causar prejuízo ao erário municipal em proveito próprio e de terceiros, manifestos atos de improbidade administrativa.

Registre-se que a despeito de configurado dano ao erário, subsumindo-se as condutas apontadas no art. 10 da LIA, em face do princípio *non reformatio in pejus* vedado ao tribunal modificar a sentença para piorar a situação dos recorrentes. No toar, fixada no ato decisório tão somente multa civil no valor correspondente a 5 (cinco) vezes o que percebia o agente político à época dos fatos, com a devida correção e proporcional à herança recebida por cada um dos herdeiros, mais uma vez frisando a proibição do *reformatio in pejus* é de ser ela mantida, eis que escorada a aplicação da multa civil na expressão do art. 8º<sup>4</sup> da Lei de Improbidade Administrativa, *verbis*:

*Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da*

<sup>3</sup> TJGO – 4ª Câmara Cível, DGJ n.º 399169-46.2009.8.09.0000, DJ n.º 749 de 31/1/2011

<sup>4</sup> Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança.



*Gabinete da Desembargadora Beatrix Figueiredo Franco  
herança.*

Indene de divergências a interpretação dada ao citado dispositivo pelo Superior Tribunal de Justiça, até porque clara sua redação, retirando-lhe aplicabilidade apenas quando a condenação resultar da prática de condutas descritas no art. 11 da Lei federal n.º 8.429/1992, protetivas dos princípios norteadores da Administração Pública, o que não é o caso. A propósito confira-se:

*ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE SEM LICITAÇÃO. ATO ÍMPROBO POR ATENTADO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONDENAÇÃO CRIMINAL TRANSITADA EM JULGADO. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES.*

[...]

7. *A multa civil é sanção pecuniária autônoma, aplicável com ou sem ocorrência de prejuízo em caso de condenação fundada no art. 11 da Lei 8.429/92. Precedentes do STJ.*

8. *Consoante o art. 8º da Lei de Improbidade Administrativa, a multa civil é transmissível aos herdeiros, "até o limite do valor da herança", somente quando houver violação aos arts. 9º e 10º da referida lei (dano ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito), sendo inadmissível quando a condenação se restringir ao art. 11.*





# *Gabinete da Desembargadora Beatriz Figueiredo Franco*

*9. Como os réus foram condenados somente com base no art. 11 da Lei da Improbidade Administrativa, é ilegal a transmissão da multa para os sucessores do de cujus, mesmo nos limites da herança, por violação ao art. 8º do mesmo estatuto.*

[...]<sup>5</sup>

De modo que insubsistentes as teses recursais, eis que independente a atuação judicial daquela exercida pelos órgãos de controle externo da Administração Pública, comprovado o dano ao erário e a manifesta intenção do agente em praticar atos ímparobos e prevista em lei a aplicação de multa civil aos sucessores do agente que assim se conduziu.

Pelo exposto, conheço mas nego provimento à apelação cível, mantendo incólume a sentença recorrida.

É o voto

Goiânia, 03 de março de 2015.

DES.<sup>a</sup> BEATRIZ FIGUEIREDO FRANCO  
Relatadora

<sup>5</sup> STJ – Primeira Seção, REsp n.º 951389/SC, rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 4/5/2011.



*Gabinete da Desembargadora Beatrix Figueiredo Franco*

APELAÇÃO CÍVEL N.º 346159-07.2000.8.09.0064 (200093461593)

COMARCA : ARAÇU

3<sup>a</sup> CÂMARA CÍVEL

APELANTE : BERENICE MOREIRA DE ARAÚJO E OUTROS

APELADO : MINISTÉRIO PÚBLICO

RELATORA : DES.<sup>a</sup> BEATRIZ FIGUEIREDO FRANCO

**EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO E DOLO COMPROVADOS. *NON REFORMATIO IN PEJUS.* APROVAÇÃO DAS CONTAS PELO TCM E PELA CÂMARA MUNICIPAL. ART. 21 DA LIA. CONTROLE JURISDICIONAL INDEPENDENTE. AGENTE POLÍTICO FALECIDO NO CURSO DO PROCESSO. SUCESSORES. MULTA CIVIL. PREVISÃO LEGAL.**

**1. Instruídos os autos com farta documentação e depoimentos entre si harmônicos, deles defluindo irregularidades na utilização do dinheiro público, a exemplo de aquisição de alimentos supostamente direcionados às escolas municipais e que a elas não**



## *Gabinete da Desembargadora Beatrix Figueiredo Franco*

foram enviados, ou o foram em quantidades ínfimas, e de sacas de feijão para plantio em lavoura comunitária de arroz, manifesto o atuar ímparo causador de dano ao erário (art. 10, LIA).

**2.** Evidencia-se o dolo específico quando o agente pratica condutas reiteradas e de formas diversificadas com o manifesto propósito de burlar o sistema legal, camuflando o emprego indevido de verbas públicas ao modo de emprestar-lhe ares de legalidade.

**3.** Ainda que cabalmente demonstrado o prejuízo causado pela conduta dolosa do gestor público, em face do princípio *non reformatio in pejus* é vedado ao tribunal impor aos seus sucessores sanção mais gravosa que a aplicada na sentença.

**4.** Nos termos do art. 21, inc. II da Lei federal n.º 8.429/1992, decisões emanadas dos tribunais de contas que aprovam as prestadas pelo gestor público não vinculam o controle judicial de seus atos. Precedentes do STJ.

**5.** Com maior razão, mesmo que aprovadas as contas pelo Legislativo inexiste óbice à responsabilização do agente por condutas configuradoras de improbidade administrativa.

**6.** Comprovado o dano ao erário, na expressão





*Gabinete da Desembargadora Beatrix Figueiredo Franco*

**do art. 8º da Lei federal n.º 8.429/1992 sujeitam-se  
seus sucessores ao pagamento de multa civil até o  
limite do valor da herança percebida.**

**7. Apelação cível conhecida mas desprovida.**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de APELAÇÃO CÍVEL N.º 346159-07.2000.8.09.0064 (200093461593), da comarca de Araçu - GO, em que é apelante BERENICE MOREIRA DE ARAÚJO E OUTROS e como apelado MINISTÉRIO PÚBLICO.

**DECISÃO:** Decide o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, pelos componentes da 1ª Turma Julgadora da 3ª Câmara Cível à unanimidade de votos, conhecer e desaprovar o apelo nos termos do voto da relatora.

Participaram do julgamento, além da relatora, o Des. Walter Carlos Lemes e o presidente da sessão, Des. Gerson Santana Cintra.



PODER JUDICIÁRIO



tribunal  
de justiça  
do estado de goiás



*Gabinete da Desembargadora Beatrix Figueiredo Franco*

Presente ao julgamento a dra. Eliane Ferreira Favaro,  
Procuradora de Justiça.

Goiânia, 03 de março de 2015.

**DES<sup>a</sup>. BEATRIZ FIGUEIREDO FRANCO**

Relatora