

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA COMARCA DE JACARÉ/MG.**

Processo n.º 020/2.012  
(Secretaria Cível)

**JOZ PERTES**, nos autos da **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONDENATÓRIA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** contra ele proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**, inconformado com a respeitável sentença proferida por Vossa Excelência e que se acomoda às fls. 1.006/1.024 e que julgou procedentes os pedidos formulados na peça de ingresso pelo Apelado, através de seus advogados – fl. 537 - vem com apoio no art. 513 do Código de Processo Civil, interpor **APELAÇÃO** para o egrégio **TRIBUNAL DE JUSTIÇA** deste **ESTADO**, a fim de que em novo julgamento se dê provimento ao presente recurso, pelos motivos que serão aqui demonstrados, nos termos das alegações anexas.

Espera o Apelante que V. Ex.a. receba o apelo e lhe determine a remessa ao Tribunal “*ad quem*”, cumpridas as formalidades da lei.

Efetuuou-se o preparo de que trata o artigo 511 do Código de Processo Civil.

Jacaré (MG), em 2 de julho de 2.012.-

**ANTÔNIO GIOVANI DE OLIVEIRA**  
**-ADVOGADO-OAB/MG. N.º 44.457-**



**PROCESSO N.º 020/2.012 – COMARCA DE JACARÉ – MINAS GERAIS  
AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONDENATÓRIA POR ATOS DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA**

**APELANTE: JOZ PERTES**

**APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.**

**Egrégio Tribunal,  
Colenda Câmara,  
Douto Relator,  
Eméritos Julgadores.**

#### **I – DA TEMPESTIVIDADE.**

1.- O Apelante foi intimado da sentença ora recorrida **no dia 15.06.2.012 (numa sexta feira)** – fl. 1.024 verso. O prazo então para apelar iniciou-se **no dia 18.06.2.012 (numa segunda feira)** e encerrar-se-á **no dia 02.07.2.012 (nesta segunda feira)**. Portanto, tempestivo é a interposição deste presente.

#### **II - RAZÕES DO PEDIDO DE NOVA DECISÃO.**

**A) NULIDADE VISÍVEL DA SENTENÇA RECORRIDA E DE TODOS OS ATOS ANTERIORMENTE PRATICADOS – FALTA DE CITAÇÃO PARA INTEGRAR A LIDE DO MUNICÍPIO DE JACARÉ – LITISCONSORTE ATIVO NECESSÁRIO.**

2.- Pelo que se depreende da leitura das peças dos autos desta Ação Civil Pública, o processo está irremediavelmente manchado por mais uma nulidade insanável, pelos motivos a seguir alinhados.



3.- No caso em análise e seguindo-se o raciocínio desenvolvido pelo Apelado na peça de ingresso, percebe-se claramente o interesse do Município de Jacaré na ação, pois existe pedido de ressarcimento de numerário aos cofres públicos por parte do Demandante. Assim, sua integração na lide, como litisconsorte ativo necessário, é indispensável, sob pena de nulidade de todo o processado, conforme ocorreu nestes autos, o que não foi determinado pelo Juiz *a quo*, até porque não houve pedido nesse sentido por parte do Apelado na inicial.

4.- Nesse sentido já se posicionou a jurisprudência desse colendo Tribunal de Justiça:

**EMENTA – Direito Administrativo. Ação Civil Pública, Prescrição. Defesa do patrimônio público. Administração Pública. Litisconsorte necessário. Ausência de citação Nulidade. Nos termos do § 5º do art. 37 da Constituição Federal, “a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”. A aprovação das contas do Executivo pelo Legislativo não possui o condão de subtrair do Ministério Público a Investigação sobre a questão, e sequer exclui do Judiciário a apreciação sobre a matéria (CF, art. 5º, XXXV). **A propositura de ação civil pública na defesa do patrimônio contra eventuais irregularidades havidas na Administração Pública requer seja intimada a pessoa jurídica de direito público interno lesada****



***para, querendo, integrar a lide, seja contestando o pedido ou assumindo a condição de litisconsorte ativo. Preliminares de carência de ação e de prescrição rejeitadas e, de ofício, suscitar a preliminar de nulidade do processo.<sup>1</sup>***

5.- É do voto do eminente relator na decisão citada no item anterior - acompanhado na íntegra pelos demais componentes da Quarta Câmara Cível desse egrégio Tribunal de Justiça - que extraímos a seguinte lição:

*Não obstante haver afastado as preliminares supra, suscito, ex officio, por se tratar de matéria de ordem pública, referente à ordem processual, **cuja inobservância enseja graves prejuízos para a Municipalidade, a preliminar de nulidade do processo, em face da ausência do chamamento do Município de São Sebastião do Oeste, pessoa jurídica de direito público interno municipal lesada, para, querendo, integrar a lide, seja contestando o pedido ou assumindo a condição de litisconsorte ativo.***

*Mister ressaltar que em ação civil pública análoga já julgada por este Tribunal de Justiça em grau de recurso em 08 de abril de 1999, houve por bem a egrégia Turma da Quinta Câmara Cível deste*

---

<sup>1</sup> - (Apelação Cível n.º 000.193.979-2/00 – Comarca de Itapeverica – Apelantes: José Diógenes Mendes e Outros – Apelado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais – Relator: Exmo. Sr. Dês. Célio César Paduani – 22.05.2.001).





*Sodalício, de ofício, em cassar a sentença e anular o processo, cuja ementa assim restou consignada:*

**“LITISCONSÓRCIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INTERESSE DE PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO INTERNO. IMPRESCINDIBILIDADE DO CHAMAMENTO.”** (No mesmo sentido: Apelações Cíveis n.ºs. 96.822-2 e 116.837-6, também desta Corte de Justiça).

*Com efeito, no caso sub examine, evidente é o interesse do Município de São Sebastião do Oeste, que até mesmo ex vi legis deveria ter sido citado.*

*É que nos termos do art. 17, § 3º, da Lei n.º 8.429/92, com redação dada pela Lei n.º 9.366/96, “no caso da ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do art. 6º da Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1.965”, que disciplina a ação popular, dispondo aludido dispositivo que “a pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido ou poder atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente.”*

**“Sempre que a ação for proposta pelo Ministério Público, cumprirá ao juízo ordenar a citação da pessoa jurídica lesada para, querendo, integrar a lide, seja contestando o pedido ou assumindo a condição de litisconsorte ativo.” ...**





*Diante de tais considerações, rejeito as preliminares de carência de ação e de prescrição, **suscitando de ofício a preliminar de nulidade do processo, por ausência do Município de São Sebastião do Oeste para se manifestar sobre o feito, o que nos afigurava necessário, a partir do momento em que o mesmo deveria ter sido intimado, ressalvados os atos aproveitáveis, mormente as citações e manifestações dos réus, ora apelantes.***

6.- Também é da Quinta Câmara Cível desse Tribunal de Justiça, as seguintes decisões:

**EMENTA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA – MP – RESSARCIMENTO DE DANOS – LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO ATIVO DO MUNICÍPIO – REELEIÇÃO DO PREFEITO – DUPLICIDADE DE POSIÇÕES NA RELAÇÃO PROCESSUAL – CONSEQUÊNCIAS – NULIDADE DA SENTENÇA. Na ação civil pública para ressarcimento de danos ao erário, o Município deve, sob pena de nulidade, ser citado como litisconsorte necessário ativo. A reeleição do Prefeito, no curso da ação, não impede sua citação como litisconsorte necessário ativo, embora originariamente já figure como réu na ação.<sup>2</sup>**

---

<sup>2</sup> - (Embargos de Declaração n.º 000.199.431-8/01 na Apelação Cível n.º 000.199.431-8/00 – Comarca de Itajubá – Embargante: José Francisco Marques Ribeiro, Prefeito Municipal de Itajubá – Embargado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais – Relator: Exmo. Sr. Des. Cláudio Costa).



**EMENTA: LITISCONSORTE NECESSÁRIO – INTERESSE E NECESSIDADE DA PRESENÇA DO MUNICÍPIO – INTELIGÊNCIA DO ART. 47 DO CPC – SENTENÇA ANULADA, DE OFÍCIO.<sup>3</sup>**

7.- No último julgamento, cuja ementa acima transcrevemos, o eminente Relator Des. **CLÁUDIO COSTA**, foi taxativo ao afirmar o seguinte:

***Não obstante o texto do § 2º do art. 5º da Lei n.º 7.347/85, que faculta ao Poder Público habilitar-se como litisconsorte na ação civil pública, tenho que na espécie há litisconsorte necessário e não facultativo.***

***A ação visa reparação de danos ao erário, o que evidencia o interesse e a necessidade da presença do Município de Itajubá como litisconsorte ativo.***

***Incide; pois, no presente caso, a norma do art. 47 do CPC, razão pelo que anulo a sentença para determinar a citação do Município para agir como litisconsorte ativo.***

8.- Portanto Senhores Julgadores, o caso aqui colocado em debate é idêntico àqueles que já foram analisados e julgados por esse Sodalício, cujas decisões transcrevemos linhas atrás. O Município de Jacaré não foi citado para integrar a lide, o que vem nulificar todo o processado.

---

<sup>3</sup> - (Mesmas partes anteriormente mencionadas – Apelação 199.431-8/00 14.03.2001).



9.- Diante do exposto, requerer o Apelante seja reconhecida e declarada a nulidade da sentença aqui recorrida, determinando-se extinto o feito sem resolução do mérito – CPC., art. 267, inciso IV -, pela omissão na inicial do ponto aqui levantado ou, caso não seja o entendimento de Vossa Excelência, o que se espera que não aconteça, que ao invés de se extinguir o processo, que se determine a citação do Município de Jacaré para integrar a lide, anulando-se todos os atos posteriormente praticados.

## **B) DAS PROVAS TESTEMUNHAIS PRODUZIDAS:**

### **B1) DA CONDENAÇÃO IMPOSTA AO APELANTE.**

10.- A respeitável sentença proferida pelo ilustre Juiz Monocrático não pode prosperar, conforme restará demonstrado.

11.- A sentença ora recorrida condenou o Apelante a *ressarcir a Fazenda Municipal, a título de despesas com viagens, o valor descrito na exordial, na forma dos quadros demonstrativos apresentados na petição inicial, corrigido monetariamente e acrescido de juros de 1% desde a citação, mais a suspensão dos direitos por 05 anos, sem aplicação das demais sanções, o que faço em nome dos princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade (fl. 1.024).*

12.- De acordo com o Julgador de Primeiro Grau o Apelante infringiu os regramentos previstos nos artigos 10 – atos de improbidade que causam prejuízo ao erário e 11 – atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública - da LIA, que assim estabelecem *in verbis*:





**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 artigo 1º desta Lei, e notadamente:*

**I** - *facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no artigo 1º desta Lei;*

**II** - *permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no artigo 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;*

**III** - *doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistenciais, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no artigo 1º desta Lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;*

**IV** - *permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no artigo 1º desta Lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;*





**V** - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

**VI** - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

**VII** - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

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

**IX** - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

**X** - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

**XI** - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

**XII** - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

**XIII** - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no artigo 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.





**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;*

**II** - *retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;*

**III** - *revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;*

**IV** - *negar publicidade aos atos oficiais;*

**V** - *frustrar a licitude de concurso público;*

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

**VII** - *revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.*

13.- É o que está escrito com todas as letras na sentença recorrida. Vejamos: *Portanto, tendo em vista a conduta do requerido, inquestionável a lesão ao erário e a ofensa aos princípios da Administração Pública (art. 10 e 11 da Lei 8.429/92) – fl. 1.023.*

14.- Ocorre Senhores Julgadores, que o Juiz *a quo* não demonstrou na sua decisão – fato importantíssimo para se poder condenar alguém – em quais dos XIII incisos do art. 10 e dos VII do 11 da LIA, se



situaram as supostas improbidades administrativas por ele reconhecidas, o mesmo ocorrendo com relação à identificação de qual o princípio da Administração Pública foi violado, o que por si só, impede a aplicação de qualquer tipo de penalidade contra o Apelante. Mas, mesmo assim, o Julgador de Primeiro Grau, ao arrepio da lei, na sua letra e no seu espírito, condenou o Apelante a devolver ao Município de Jacaré/MG., todos os valores gastos realizados nas 126 viagens realizadas no ano de 2.008, no importe, segundo o Apelado, de R\$ 210.425,00, com os acréscimos legais, impondo-lhe ainda a suspensão de seus direitos políticos por 5 (cinco) anos (fls. 1.006 e 1.024). Tudo isto com base na Lei n.º 8.429/92, que estabelece;

***Art. 12.** Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:*

*(...)*

***II** - na hipótese do artigo 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 5 (cinco) a 8 (oito) anos, pagamento de multa civil de até 2 (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 5 (cinco) anos;*

***III** - na hipótese do artigo 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 3 (três) a 5 (cinco)*





*anos, pagamento de multa civil de até 100 (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 3 (três) anos.*

*(...)*

15.- E é de se ver que mesmo que possível fosse a aplicação das penalidades lançadas na sentença, o que se admite tão somente para argumentar, jamais a devolução ser feita sobre todos os gastos realizados com as viagens e a suspensão dos direitos político por um tempo de 5 (cinco) anos. Isto porque o próprio Apelado, em momento algum, afirma na inicial, que as viagens não teriam sido realizadas e, se foram, obviamente que gastos foram concretizados. E dada a sua primariedade como suposto praticante de atos de improbidade administrativa, a suspensão dos seus direitos políticos não poderia ultrapassar o patamar mínimo previsto no inciso III, que é de 3 (três) anos. Mas, a realidade é que todas as viagens foram realizadas em proveito dos munícipes, conforme se demonstrará.

## **B2) DO INTERESSE PÚBLICO.**

16.- Ao contrário do entendimento lançado na exordial pelo Apelado e reconhecido de forma teratológica pelo Juiz *a quo* na decisão proferida, as viagens realizadas pelo Apelante foram todas objetivando o interesse público. Não estava o Apelante viajando à passeio como faz crer o Apelado. Ele acabou sim, deixando sua família, em busca benefícios para a sua cidade, através das viagens realizadas. Sem elas, não teria conseguido as



seguintes obras para o povo jacarezense, conforme já havia demonstrado quando da apresentação da sua contestação (fl. 711). É bom que se registre mais uma vez, as verbas e bens que por ele conseguidas para o Município de Jacaré na ordem mais ou menos R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais). Podemos enumerar, por exemplo, as assinaturas de convênios para: **(a)** construção de 95 casas populares, sendo que 50 já foram construídas e outras 45 já estão autorizadas para serem edificadas; **(b)** asfaltamentos de ruas (obras já executadas); **(c)** aquisição de equipamentos hospitalares; **(d)** construção de um Posto de Saúde, com 256 metros quadrados (obra já executada); **(e)** aquisição de veículos para uso nos departamentos de saúde e educação; **(f)** aquisição de máquinas agrícolas (retroescavadeira e trator); **(g)** instalação de telecentros (uma escola de informática e uso gratuito de internet); **(h)** doação de um acervo de livros para a biblioteca pública municipal em pleno funcionamento; **(i)** implantação do “Projeto Segundo Tempo” para atendimento de 200 crianças para a prática de esportes, com monitoramento de saúde e alimentação e **(j)** instalação de extensões das faculdades UNIPAC (curso normal presencial) e FATEC (cursos variados à distância). Conseguiu ainda o Réu as transferências para o patrimônio municipal dos imóveis, mediante doações, dos prédios da Cemig e da cadeia pública.

17.- Vejamos o que disseram as testemunhas ouvidas em audiência: **JONES SILVA**, testemunha arrolada pelo Apelado à fl. 738, assim manifestou (fls. 809/810):

(...)

*Que era funcionário público na época em que o réu era prefeito, **que tem conhecimento das viagens que o réu realizava a serviço; que poucas vezes acompanhou o réu em suas viagens; que as duas***



*vezes que viajou com o réu foi a serviço; que as demais viagens o depoente não tem conhecimento.*

(...)

18.- A testemunha em referência é a mesma que prestou depoimento nos autos do Inquérito Civil instaurado pelo Apelado da ação. Confira-se o depoimento prestado por **JONES SILVA** à fl. 83.

(...)

*Com relação à representação encaminhada a Promotoria de Justiça que ora li, tenho a esclarecer que em parte é verdadeira, ou seja, o Prefeito costuma sacar valores que reputa necessários para as viagens que empreende e, inclusive, já chegou a sacar R\$ 3.000,00 conforme noticiado.*

(...)

19.- A representação referida pelo declarante **JONES SILVA** é a que se acomoda à fl. 82 e verso dos presentes autos e que certamente motivou o ajuizamento da presente ação. Ainda em relação à declaração firmada pela referida testemunha junto à Promotoria de Justiça, vale destacar que o declarante se identificou como adversário político do Apelante - (fl. 83):

(...)

***Resolvi me afastar da Administração por nunca ter tido afinidade pessoal com o Prefeito e também porque pretendo me candidatar a***

**Vereador nas próximas eleições na condição de adversário político.**

(...)

20.- Por fim, vale destacar o seguinte trecho do seu depoimento (fl. 83):

(...)

**Desconheço desvios de dinheiro tanto por parte do Prefeito, quanto por parte de seu Chefe de Gabinete.**

(...)

21.- A par do exposto, pode-se concluir que o declarante **JONES SILVA**, referido pela denunciante anônima de fl. 82 e verso, não confirmou os fatos apresentados na inicial, quer na fase de inquérito civil (fl. 83 e verso), quer na fase judicial (fls. 809/810)

22.- Lado outro, bom que se traga à baila trechos dos depoimentos prestados pelas testemunhas arroladas pelo Apelante.

**JOAQUIM NEI** assim expôs (fl. 811):

(...)

**Que era funcionário público na época em que o réu era prefeito; que tem conhecimento das viagens que o réu realizava a serviço (...)**

(...)



***Que era coordenador de estrada na prefeitura, que as obras citadas a f. 711 foram feitas pelo réu; que as obras foram feitas através de convênios; que para a realização de convênios são necessárias viagens até Belo Horizonte; que não sabe quantas viagens eram necessárias para realizar um convênio; que os benefícios advindos dos convênios é superior aos gastos com as viagens (...).***

(...)

23 Ressalta-se que a testemunha em referência tem conhecimento de todas as obras/serviços relacionadas à fl. 711 dos presentes autos.

24.- **ILCA ZECA**, por sua vez, ponderou (fls. 812/813):

(...)

***Que era funcionário público na época em que o réu era prefeito; que tem conhecimento das viagens que o réu realizava a serviço; que poucas vezes acompanhou o réu em suas viagens; que as duas vezes que viajou com o réu foi a serviço; que as demais viagens que o requerido fazia pela prefeitura também foram à serviço.***

(...)

***Que trabalhou na prefeitura em 1.982 até 2008; que as obras citadas a f. 711 foram feitas pelo réu; que as obras foram feitas através de***





***convênios; que para a realização de convênios são necessárias viagens até Belo Horizonte e outras capitais; que as vezes é necessário mais de uma viagem para realizar um convênio; que os benefícios advindos dos convênios é superior aos gastos com as viagens; que trabalhou com cerca de 06 prefeitos; que em todos os períodos foi o responsável pelo setor contábil; que era responsável pelo setor de pagamento das viagens de todos os prefeitos; que o Tribunal exigia só o relatório e era apresentados pelos prefeitos só o relatório sem a Nota Fiscal; que não tem conhecimento de nenhum prefeito que tenha sido acionado na justiça por causa de viagens; que quando o réu não gastava todo o dinheiro ele devolvia a diferença; que as contas do réu foram aprovadas pelo tribunal de contas do Estado; que o município na época não tinha condição de fazer as obras citadas na contestação com recursos próprios (...)***

25.- Às perguntas do Apelado, dentre várias respostas assinaladas, destacam-se que quando a testemunha referiu-se a alguns convênios assinados pelo Apelante, notadamente ao funcionamento da UNIPAC, houve incorreção por parte da escrevente judiciária ao efetuar a transcrição da resposta dada pelo Apelante, vez que não estava relacionada com a pergunta formulada. Assim, procedeu-se Vossa Excelência a devida retificação no termo de audiência, bem como restou retificado o trecho referido



pela testemunha em relação à AMM (Associação Mineira dos Municípios). Destacam-se trechos que constam no termo de audiência (fl. 808):

(...)

*Com relação à testemunha Ilca Zeca verifica que não constou no seu depoimento a relação entre a sua afirmação e o relatório questionado pelo Ministério Público, motivo pelo qual determino que no seu termo de depoimento passe a constar da seguinte forma: que em relação ao relatório de viagens que trata da viagem do requerido a São João Del Rey o depoente pode afirmar que parece que a UNIPAC ficou funcionando em Jacaré a algum tempo e tem sede em São João Del Rey; que com relação a viagem para participar do congresso da AMM, pode afirmar que a AMM é uma associação mineira de prefeitos que faz reunião com prefeitos e os convoca para tratar de assuntos de interesse do município.*

(...)

26.- Em síntese, a testemunha **ILCA ZECA**, além de confirmar que as viagens atenderam ao interesse público, informou, ainda, que os outros 6 (seis) prefeitos para quem já trabalhou, sempre no setor contábil, nenhum deles apresentava comprovantes de gastos com as viagens, tendo em vista a incidência da súmula nº 82 do Tribunal de Contas deste Estado.

27.- Por fim, a testemunha **MARIA ALAVANCA**, à fl. 981, desta forma respondeu às perguntas que lhe foram apresentadas:



(...)

*Que trabalhou um ano e meio na UNIPAC e posteriormente um ano e três meses na prefeitura durante o mandato do requerido; **que na época em que a requerente trabalhava na UNIPAC o requerido visitava o prédio e lhe informava sobre estas viagens; que o requerido foi diversas vezes a Barbacena para tratar sobre a UNIPAC e sabe também que o requerido viajou a outros lugares a trabalho; que tem conhecimento desses fatos porque conversava informalmente com o requerido (...)***

(...)

*Que confirma que as obras citadas às f. 580 foram feitas durante o mandato do requerido; que informalmente sabe que os benefícios vieram dos convênios e das viagens do requerido já que não teria como ele realizar esses convênios sem sair de Conceição; que o requerido foi ao Rio de Janeiro para assinar um convênio com Furnas acerca do saneamento básico em Conceição; que até hoje não foi executado o convênio.*

(...)

*Que o convênio da CEMIG era assinado em Brasília, da UNIPAC em Barbacena, de Furnas no Rio de Janeiro; que o asfalto era assinado junto aos deputados em Belo Horizonte assim como os postos de saúde (...)*



28.- A testemunha **MARIA ALAVANCA** demonstrou ser conhecedora das obras referidas em sede de contestação, bem como indicou as cidades percorridas pelo Apelante para assinatura de convênios.

29.- Em análise final da instrução processual, pode-se chegar a uma conclusão lógica. Não conseguiu o r. do Ministério Público, Autor da ação, comprovar os fatos narrados na inicial. Ao contrário, foi realizada contra-prova em relação aos referidos fatos, ainda que de forma desnecessária, uma que o ônus da prova incumbe ao Autor da ação.

30.- De forma desesperadora, o Autor da ação, não tendo conseguido lograr êxito na produção de provas, em sede de alegações finais, *pasmem*, formulou o pedido de inversão do ônus da prova. Trata-se de um pedido extemporâneo, uma vez encerrada a instrução processual.

31.- Sabe-se que o procedimento de inversão do ônus da prova deve ser requerido com a inicial e determinado expressamente pelo Juízo, sob pena de afrontar os princípios mais comezinhos do nosso ordenamento jurídico constitucional, sobretudo o da ampla defesa e do contraditório, o que não ocorreu.

32.- De mais a mais, os outros pontos suscitados pelo Apelado nas alegações finais, devem todos eles ser rechaçados. As despesas oriundas dos empenhos realizados, cada qual, guarda relação com a respectiva viagem. Evidentemente que o período maior em que o Apelante ficava em determinada(s) cidade(s) gastava-se mais.

33.- Por outro turno, as testemunhas ouvidas em juízo deixaram claro que, muitas das vezes, para ter êxito quanto à assinatura de um



convênio, necessitava-se de várias viagens a respectiva cidade. Isso certamente rechaça a tese ministerial apresentada em sede de alegações finais à fl. 990 e verso. E, infelizmente, toda a prova testemunha esclarecedora dos fatos foi simplesmente desprezada pelo Juiz *a quo*, sem nenhuma explicação plausível. Pelo menos é o que se constata pela decisão por ele prolatada.

**B3) DA SÚMULA TC 82 E DA INEXISTÊNCIA DE DOLO DA CONDUTA DO APELANTE E, CONSEQUENTEMENTE DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.**

34.- Não há que se falar em prática de ato de improbidade administrativa por parte do Apelante. É que todas as viagens noticiadas pelo Apelante foram realmente realizadas e buscando atender a interesses do Município de Jacaré, conforme já se demonstrou no tópico anterior. E a prestação de contas das viagens realizadas, foi feita de acordo as exigências do egrégio **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. A orientação desse órgão traçou uma norma própria regulamentando a forma de prestação de contas das viagens realizadas pelos Prefeitos Municipais, editando assim a **Súmula n.º 82**, que ficou assim redigida:

**AS DESPESAS DE VIAGEM DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL SÃO REGULARES SE ACOMPANHADAS DOS RELATÓRIOS DE GASTOS FEITOS.**



35.- O próprio **Tribunal de Contas** em resposta à consulta n.º 55.757<sup>4</sup> – fls. 591/593 -, através de seus conselheiros manifestou-se, posteriormente, da desnecessidade até mesmo da apresentação do relatório de gastos feitos. Confira-se:

**Voto do Conselheiro Moura e Castro:** *Então, vou divergir da resposta dada à consulta, no tocante ao relatório de viagem do Chefe do Executivo, porque entendo não ser necessário. Sei que a matéria está sumulada, é Súmula TC-82. Mas entendo ser uma intromissão indevida do Tribunal querer que o Prefeito faça relatório.*

**Voto do Conselheiro Helvécio Tamm:** *Sim, talvez por uma distração minha, constou da proposta a necessidade do relatório de viagem. Mas, em vez de relatório, entendo que a comprovação da assinatura do Prefeito ou do Chefe do Poder Legislativo, declarando que viajou a serviço, é suficiente. (...) Sim. No empenho ou em documento timbrado da Câmara ou Prefeitura com as armas do Município do Estado ou União.*

36.- Ora Excelência, o Apelante fez como determinou o **Tribunal de Contas**, que é o órgão que recebe suas prestações de contas, emitindo-se, posteriormente o competente parecer prévio, encaminhando-o para a Câmara Municipal para apreciação e julgamento. Pelo menos é o que está escrito com todas as letras na Constituição da República Federativa do Brasil. Vejamos:

**Art. 31.** *A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.*

---

<sup>4</sup> - Formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Lagoa Formosa – Sessão do Dia 20.08.92 – Relator: Conselheiro Helvécio Tamm.





§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

37.- Portanto, todas as despesas realizadas pelo Apelante foram devidamente empenhadas e os empenhos respectivos estão acompanhados dos relatórios de viagens, da forma recomendada pelo **Tribunal de Contas**. E referidos empenhos foram incluídos, obviamente, na prestação de contas apresentada anualmente àquele órgão, sendo certo que nenhuma daquelas despesas foi considerada até o presente momento irregular. Com relação ao assunto, é do saudoso **HELY LOPES MEIRELLES**<sup>5</sup> o seguinte ensinamento:

***Na gestão dos recursos financeiros federais e estaduais, presta contas aos órgãos que os liberaram e aos respectivos tribunais de contas.***

38.- Como se vê, além de ter assinado todas as notas de empenho, o Apelante emitiu também os relatórios de todas as viagens realizadas. Assim, não se pode imputar prática de improbidade administrativa à ele., que tudo fez seguindo orientação do órgão responsável pela fiscalização de suas contas. Não houve infringência, portanto, por parte do Apelante, dos regramentos previstos na Lei n.º 8.429/92. ORA SENHORES JULGADORES,

<sup>5</sup> - "Direito Municipal Brasileiro" – Malheiros – 6ª ed., 1993, p. 521/522.



SE AS ORIENTAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS SÃO IMPRESTÁVEIS, NÃO SERVINDO PARA NENHUM TIPO DE RESPALDO JURÍDICO, A CONCLUSÃO INARREVÁVEL É A QUE AQUELE ÓRGÃO DEVE SER FECHADO. A SUA MANUTENÇÃO DAQUELE É CARÍSSIMA. ALIÁS, ESSE TRABALHO DEVERIA PARTIR DO PRÓPRIO ÓRGÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO PODER JUDICIÁRIO, QUE PENSAM DESSA MANEIRA, CONFORME OCORRIDO NESTE CASO.

39.- É sabido que inexistente responsabilidade sem culpa de agentes públicos no Direito Brasileiro. Na prática de um ato irregular ou ilegal, deve-se demonstrar de maneira inequívoca a culpa ou o dolo daquele que o praticou, que não é o caso aqui debatido. Nesse sentido, confira-se o entendimento predominante do nosso **Tribunal de Justiça**<sup>6</sup>:

*(...) para a condenação do agente público à devolução de quantias desembolsadas pelo pagamento das despesas realizadas até mesmo sem prévio procedimento licitatório ou outras formalidades legais, mister se faz demonstrar a ocorrência de efetivo prejuízo, **ter agido com má-fé, dolo ou culpa, não bastando mera presunção.***

**EMENTA<sup>7</sup>: AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO, DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO, DOLO E/OU MÁ-FÉ DO AGENTE PÚBLICO - IMPROCEDÊNCIA DA**

<sup>6</sup> - AC 133.815-1, Comarca de Alpinópolis, julg.. 23.03.99 – Relator: Des. Orlando Carvalho.

<sup>7</sup> - Apelação Cível n.º 1.0116.06.007700-9/001 – Comarca de Campos Gerais – Apelante: Ministério Público do Estado de Minas Gerais – Apelado: Nataniel Marinho – Relator: Des. Nilson Reis - 2ª Câmara Cível – Data do Julgamento: 12.08.2008.





**AÇÃO. 1. A má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo. 2. A ilegalidade, por isso mesmo, só adquire status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública, coadjuvada pela má-fé do administrador. 3. A improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade, incomprovada nos autos. 4. Apelo improvido.**

40.- É do voto do eminente Relator, Desembargador **NILSON REIS** no julgamento acima referido, que foi acompanhado na íntegra pelos demais membros componentes da 2ª Câmara Cível do TJMG, Desembargadores **BRANDÃO TEIXEIRA** e **CAETANO LEVI LOPES**, que se extraem os seguintes ensinamentos:

(...)

*É fato incontroverso nos autos o da contratação de servidores públicos municipais na gestão do ex-Prefeito de Campo do Meio, Nataniel Marinho, sem a realização de concurso público, o que, a princípio, configura prática irregular e ilegal.*

*In casu, importa decidir se tal prática configura ato de improbidade administrativa imputável ao Agente Público que, neste caso, ficaria sujeito às severas penalidades previstas no art. 12 da Lei n.º 8.429/92.*

*A questão não é nova e a respeito da mesma já tive oportunidade de me posicionar.*





*A Lei 8.429/92 tem caráter aberto, e seu artigo 11 estabelece, de forma genérica, que constitui ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da administração pública, qualquer ação ou omissão violadora dos deveres de imparcialidade, legalidade ou lealdade das instituições públicas. **Como esses conceitos são indeterminados, o Ministério Público, responsável pela apuração e propositura da ação de improbidade, possui a tarefa de interpretar o alcance da conduta do agente público investigado.***

*O subjetivismo, concessa venia, é um traço marcante da interpretação das normas de caráter aberto, **devendo o intérprete, antes de mais nada, estar comprometido em atender às finalidades da lex colocada sob seu crivo, do que pretender punir por punir quem não cometeu ato de improbidade, ou seja, nem todos os atos ou omissões administrativas são passíveis de enquadramento na Lei n.º 8.429/92.***

*Antes de mais nada, a improbidade administrativa significa desonestidade, infringência ao princípio da moralidade, com enriquecimento ilícito do agente, dano ao erário ou ofensa aos princípios da administração pública. **"O administrador desastrado ou inábil que não cause prejuízo ao erário público está fora do contexto legal da lei de improbidade administrativa, como decidido pelo Superior***





*Tribunal de Justiça" (STJ - 1ª T., REsp nº 213.994-0/MG, Relator Ministro Garcia Vieira, DJ de 27/9/99).*

***Nem todos os equívocos ou erros administrativos possuem o caráter de tipificar o agente público na Lei de Improbidade, que possui severas sanções (ressarcimento ao erário, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, perda dos bens acrescidos ilicitamente, multa civil e proibição de contratar com o poder público).***

*A este respeito, permissa venia, já tive a oportunidade de decidir, em apelo de minha relatoria, que:*

***"AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL - FALTA DE COMPROVAÇÃO DE DESPESAS DE VIAGEM. 1 - A não apresentação de documentos e comprovantes de realização de despesas de viagens, que ensejaram a concessão de diárias, não configura ato de improbidade, seja porque inexistente a obrigação legal de que tal comprovação se dê, seja porque, ainda, houvesse tal obrigação legal, sua violação, à míngua da demonstração de dolo do agente, configuraria ilegalidade, mas jamais ato de improbidade. 2 - Recurso provido" (Apelação Cível n.º 1.0000.307137-0/000 - Segunda Câmara Cível - pub. 22/08/2003).***





*Naquela decisão, como em outras análogas, externei minha posição no sentido de que **não é razoável, e muito menos justo, que qualquer conduta do agente público desencontrada com dispositivo legal, configure, por si só, improbidade administrativa. Ofende, a meu sentir, a razoabilidade, tipificar como ímprobo, e condenar à perda da função pública, suspensão de direitos políticos, multa civil, entre outras sanções, qualquer ilegalidade praticada por um agente público.***

*Nesse sentido a lição de Fábio Medina Osório, em sua obra *Improbidade Administrativa - Observações sobre a Lei 8.429/92* (2ª ed., Porto Alegre, Síntese, 1998):*

***"Será qualquer ilegalidade que poderá ensejar configuração de improbidade administrativa?"***

*Com efeito, aqui, cabe 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 segurança, por exemplo, seria obrigatório o***





***reconhecimento da improbidade administrativa! Semelhante situação criaria soluções absurdas e aberrantes, gerando insegurança jurídica aos administrados e aos administradores, pois estes últimos ficariam sujeitos, em tese, à perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa civil, interdição de direitos e, mais do que tudo, à qualidade de agentes ímprobos toda vez que cometessem ilegalidades.***

(...)

*A tarefa de identificação das normas legais cujo cumprimento é exigível dos agentes públicos cabe, de qualquer sorte, ao Poder Judiciário, no que diz respeito ao próprio conceito de improbidade administrativa, respeitadas as competências constitucionais de outros órgãos.*

(...)

*A ilegalidade enseja possível improbidade administrativa, dependendo tal conclusão da existência de requisitos complementares, os quais merecem análise pelos operadores jurídicos.*

*Nesse passo, o grau de gravidade das ilegalidades é que repercute na configuração da improbidade dos agentes públicos.*

*Entram no campo analítico do intérprete, ainda, para verificação da improbidade administrativa, os elementos de ordem normativa e subjetiva, vale dizer,*





*a culpa e o dolo. Estes, no entanto, submetem-se a requisitos próprios e bem diferenciados daqueles exigidos pelo direito penal, porque o direito administrativo possui exigências específicas e inconfundíveis com aquelas presentes nas leis penais.*

***Saliente-se que o dolo não pode ser confundido com o conhecimento atual ou potencial de ilicitude pelo agente"***

*E mais,*

*"As cominações relativas às múltiplas espécies de improbidade administrativa não se devem aplicar aos agentes que tenham condutas culposas leves ou levíssimas, exatamente em função do 'telos' em pauta e por não se configurar a improbidade, nestas situações, sequer por violação aos princípios, sendo de grifar que a preservação do sistema jurídico não se coaduna com excessos de qualquer matiz" (Juarez de Freitas, in Do princípio da probidade administrativa e de sua máxima efetivação - Publicada na RJ nº 221 - MAR/1996, pág. 22).*

*Na mesma linha extrai-se da jurisprudência do egrégio TJRS:*

***"PROCESSUAL E ADMINISTRATIVO.  
CERCEAMENTO DE DEFESA. AÇÃO CIVIL  
PUBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.  
DISTINÇÃO ENTRE ILEGALIDADE E***





**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. O SIMPLES DESRESPEITO AOS PRINCÍPIOS REGULADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, EMBORA CARACTERIZE UMA ILEGALIDADE, NÃO CONFERE NECESSARIAMENTE AO ATO A MARCA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, QUE EXIGE A AGREGAÇÃO DE UM ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO DE FAVORECIMENTO PARTICULAR EM DETRIMENTO DO INTERESSE PÚBLICO)..."** (Apelação Cível nº 599017217, Primeira Câmara de Férias Cível do TJRS, Pelotas, Relator Desembargador Paulo de Tarso Vieira Sanseverino. j. 08.06.1999).

**ADMINISTRATIVO - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - DELEGADO REGIONAL DO TRABALHO - NÃO REVOGAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA REDUÇÃO DE INTERVALOS DE REPOUSO E ALIMENTAÇÃO - SUSPENSÃO TEMPORÁRIA - DE INTERDIÇÃO EM SETOR DE EMPRESA - CONTRAPOSIÇÃO À PORTARIA N.º 3.116/89 E O ART. 161, § 5º, DA CLT - INTERVENÇÃO EM FISCALIZAÇÕES - ATOS DE IMPROBIDADE - ART. 11 DA LEI Nº 8.429/92. 1.** Para a configuração do ato de improbidade basta o retardamento ou a omissão indevidos, ou seja, sem motivo ou razão plausível. O advérbio 'indevidamente' reforça a exigência de dolo, consistente na consciência da antijuridicidade da ação ou omissão. E, de fato, só se poderá cogitar de improbidade





*quando o retardamento ou a omissão violarem um ou mais deveres enumerados pelo caput do art. 11. **O mero atraso, ainda que derivado da negligência, não se erige em ato de improbidade administrativa.** É a doutrina de Francisco de Almeida Prado, em sua obra clássica *Improbidade Administrativa*, Malheiros Editores, 2001, p. 129. Dessa forma, não vislumbro, in casu, a ocorrência da hipótese prevista no art. 11 da Lei n.º 8.429/92. (...) Por conseguinte, in casu, examinando-se, em sede de controle de legalidade, os fatos que ensejaram o ajuizamento da presente ação, não constato a ocorrência de improbidade administrativa na conduta do apelado. 2. Improvimento da apelação. (TRF 4ª R. - AP-ACPúb 2000.71.00.014504-3 - RS - 3ª T. - Relator Desembargador Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz - DOU 21.07.2004 - p. 659).*

(...)

***O que ocorre é que análise isolada da prática de ato em desacordo com os princípios e regras norteadoras da Administração Pública (art. 37 da Constituição da República) não é suficiente, a meu sentir, para a caracterização do ato de improbidade, o que exige também o cotejo de outros elementos no caso concreto, tais como a caracterização de dano ao erário, ou de proveito patrimonial do agente ou quem que o interesse, ou mesmo a presença de má-fé, ou dolo do administrador público como condição para a***





**aplicação de penalidades em sede Ação Civil Pública.**

*Ora, in casu, não obstante a prática de atos em desacordo com os princípios e regras que norteiam a Administração Pública, relativos à contratação de servidores independentemente da realização de concurso público, **não há nos autos provas de que deles advieram proveito patrimonial para o apelado, nem prejuízo para o Erário.***

*Se a Administração despendeu recursos para remunerar os servidores contratados em caráter temporário, também é certo que se aproveitou dos serviços por eles prestados. Não restou provado e nem mesmo foi alegado, nos autos, que houve superfaturamento dos salários pagos.*

***Tampouco, concessa venia, que tenha o Agente Público agido de má-fé, ou com dolo, restou demonstrado nos autos.***

*A propósito, vale a transcrição das seguintes ementas:*

*"Se não houve nenhum enriquecimento ilícito do Prefeito e se a admissão das pessoas relacionadas na inicial não importou em nenhum prejuízo ao erário municipal e se o réu se mostrou apenas inábil na administração do Município, não poderão ser suspensos os seus direitos políticos por cinco anos e nem ser o mesmo proibido de contratar com o Poder*





*Público e de receber incentivos por três anos" (STJ, Relator Ministro Garcia Vieira, REsp. nº 213.994/MG, DJU 27/09/99).*

**"EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ATO DE IMPROBIDADE - OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE - AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO - IMPROCEDÊNCIA. Não há que se falar em punição do agente se o ato, embora ilegal, não foi capaz de produzir um evento lesivo e nem se produziu prova de haver a ação se revestido de má-fé" (TJMG -Apelação Cível nº 1.0000.00.354.311-3/000 - Relator Desembargador Geraldo Augusto).**

*Na feliz síntese do eminente Ministro do colendo Superior Tribunal de Justiça, Luiz Fux, "... a má-fé é premissa do ato ilegal e improbo. Consectariamente, a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador. A improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade" (REsp. nº 480.387-SP), o que não restou comprovado nos autos.*

*Assim sendo, com estes fundamentos, nego provimento ao recurso.*

*Custas recursais, ex lege.*

**O SR. DES. BRANDÃO TEIXEIRA:**



VOTO

*De acordo.*

O SR. DES. CAETANO LEVI LOPES:

VOTO

*De acordo.*

SÚMULA : *NEGARAM PROVIMENTO.*

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS  
GERAIS

APELAÇÃO CÍVEL N.º 1.0116.06.007700-9/001

**EMENTA<sup>8</sup>: AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ALEGAÇÃO DA PRÁTICA DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - DESPESAS DE VIAGEM - REGULARIDADE - SÚMULA 82 DO TRIBUNAL DE CONTAS - AUSÊNCIA DE DOLO POR PARTE DO RÉU - PROVAS INSUFICIENTES À CONDENAÇÃO PRETENDIDA - PEDIDO JULGADO PROCEDENTE - RECURSO PROVIDO PARA JULGAR IMPROCEDENTE A AÇÃO, AFASTANDO A CONDENAÇÃO IMPOSTA AO EX-PREFEITO.**

41.- Em seu voto rico de ensinamentos, que também foi acompanhado na íntegra pelos demais componentes da 3ª Câmara Cível desse TJMG, Desembargadores **KILDARE CARVALHO** e **MACIEL PEREIRA**, o brilhante Desembargador **SCHALCHER VENTURA** assim se manifestou:

***Trata-se de ação civil pública movida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais,***

---

<sup>8</sup> -Apelação Cível n.º 1.0107.05.931574-0/001 – Comarca de Cambuquira – Apelante: Rubens Barros Santos – Apelado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais – Relator: Des. Schalcher Ventura - 3ª Câmara Cível – Data do Julgamento: 06.04.2006 – Data da publicação: 26.05.2006.





**contra Rubens Barros Santos, ex-Prefeito Municipal de Cambuquira, alegando ter o réu praticado atos de improbidade administrativa.**

(...)

*A questão discutida nestes autos gira em torno da imputação de atos de improbidade administrativa, sob alegação de ter o Ex-Prefeito Municipal de Cambuquira efetuado gastos excessivos ultrapassando o valor fixado na Lei Municipal 1.935/2002, para o pagamento de diárias, em função de viagens, realizando, inclusive, despesas públicas, sem notas fiscais ou comprovantes de quitação, resultando em imputação de lesividade ao patrimônio público, no importe de R\$24.408,00 (f. 08).*

(...)

*De acordo com a Lei 8.429/92, que trata dos atos de improbidade administrativa, a imputação de tais atos a qualquer cidadão prescinde da comprovação da ocorrência de enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário (arts. 9º e 10); ou que os atos praticados tenham atentado contra os princípios da administração pública (art. 11).*

*Da análise detida do conjunto probatório, não vislumbro a ocorrência de quaisquer das hipóteses ensejadoras da imputação da prática de atos de improbidade administrativa por parte do*





***apelante, não obstante as incisivas afirmações do apelado.***

(...)

*Pois bem. Em resposta à consulta efetuada, o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça consignou que, estão previstas, como forma de exceção, diárias que não exigem demonstração de notas fiscais, bastando apenas a apresentação, por parte do beneficiário, do relatório ou boletim interno (fls. 190).*

(...)

***Por outro lado, não se há de presumir o dolo do réu em auferir vantagem para si próprio, ainda mais quando tudo está a indicar que as viagens realizadas pelo apelante reverteram em benefício para o Município. É cediço que a boa-fé se presume, e a má-fé deve ser comprovada, sendo que, na hipótese destes autos, a boa-fé milita em favor do réu, ante a inexistência de prova em sentido contrário.***

*Sobre o assunto, peço vênias para transcrever parte do julgado (Apelação 269.569-0.00, Rel. Des. Lúcio Urbano), por aplicável à espécie:*

***"A respeito da desnecessidade de comprovação de despesas de viagem, pelo Prefeito Municipal, o Tribunal de contas havia assentado o entendimento, cristalizado na Súmula 82, que***





*serviu de base para resposta a consulta que lhe fora formulada. Ora, o demandado, como Prefeito ordenador e efetuator das despesas com viagens realizadas no exercício do cargo, confiado no entendimento sumulado pelo órgão estadual encarregado de opinar no julgamento das contas do Chefe do Executivo Municipal (arts. 31 da CF e 180 da CE), dera-se por dispensado de coletar comprovante dos gastos então feitos. A Câmara, por sua vez, à vista do mesmo entendimento sumulado, dera as contas por aprovadas, sem decote dos gastos de viagem não comprovados, por inexigíveis. Sendo assim, a exigência postulada na ação promovida pelo Ministério Público sobrepõe-se a dos órgãos constitucionalmente dotados de competência específica para o exercício da fiscalização e julgamento das contas.*

*Também não é despiciendo ressaltar que, a se exigir do demandado o reembolso aos cofres do Município dos gastos feitos, por falta de sua comprovação, estar-se-ia a lhe impor os ônus de custear, do próprio bolso, despesas efetuadas a serviço da Administração local".*

*Nos termos da Súmula 82 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 'as despesas de viagem do Chefe do Executivo Municipal são*





**regulares se acompanhadas do relatório dos gastos feitos'.**

(...)

*Assim, não vejo presentes nestes autos elementos suficientes que comprovem a prática de atos de improbidade administrativa por parte do requerido, não havendo prova segura da ocorrência de lesão ao erário, ou enriquecimento ilícito do réu, tampouco a prática de atos atentatórios aos princípios da administração, por parte do requerido, ora apelante, sendo, portanto, indevida a pena que lhe foi imposta pelo il. Julgador.*

(...)

***Pelo exposto, dou provimento ao recurso, para julgar improcedente a ação, afastando a condenação por atos de improbidade administrativa e seus efeitos imputados ao apelante. Ficam invertidos os ônus sucumbenciais.***

*Custas pelo apelado.*

*Votaram de acordo com o(a) Relator(a) os Desembargador(es): KILDARE CARVALHO e MACIEL PEREIRA.*

***SÚMULA : REJEITARAM PRELIMINAR E DERAM PROVIMENTO.***



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS  
GERAIS

APELAÇÃO CÍVEL N.º 1.0107.05.931574-0/001

42.- E como já restou demonstrado não há na conduta do Apelante nenhuma culpa ou dolo, pois ele agiu da forma recomendada pelo **Tribunal de Contas**, seguindo-se o que determina a Súmula n.º 82 daquele Sodalício, assinando as notas de empenho das despesas já noticiadas e emitindo os correspondentes relatórios de viagens. Inexiste, portanto, a chamada improbidade administrativa. Equivoca-se o Apelado e o Juiz *a quo*.

43.- Consta da sentença que a Súmula n.º 82 editada pelo TCEMG **no dia 29/08/1.990 foi anulada em 26/11/2.008**. Todavia, não deve ter observado o Douto Julgador que as despesas de viagem aqui questionadas se relacionam **no período de 14.01.2.005 – fl. 52 – à 08.08.2.008 (fl. 13)**, conforme se observa pelos quadros de fls. 04/63, elaborados pelo Apelado na sua petição inicial. Portanto, dentro da vigência da mencionada súmula, sendo que aquela outra Súmula de n.º 79, também do mesmo tribunal, não se aplica ao Apelante, mas tão somente nos casos de viagens de servidores públicos (fl. 1.013).

44.- Admitindo-se tão somente para argumentar como irregulares as despesas de viagens realizadas pelo Apelante – como alega o Apelado na sua peça de ingresso -, é de se ver que para a procedência da ação é necessário que se prove não somente a sua culpa, mas também a ocorrência de prejuízo ou lesão ao erário, o que não se verificou. Todos os valores despendidos com as referidas despesas o foram para o interesse exclusivo do Município de Jacaré.



45.- Pode-se afirmar com segurança, a título até mesmo de ilustração, que somente com as assinaturas de convênios junto aos Governos Federal e Estadual, o Apelante, repita-se, conseguiu verbas e bens para o Município de Jacaré na ordem mais ou menos R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais).

46.- Por aí se vê, que as viagens realizadas pelo Apelante foram todas satisfatórias e importantes.

47.- O Apelante não se apropriou de dinheiro público e não causou nenhum prejuízo ao erário, pelo menos a inicial nada aponta nesse sentido. Os gastos realizados trouxeram, na verdade, retorno aos munícipes.

48.- E o curioso é que o Juiz *a quo* determinou em sua decisão a devolução de todo o numerário despendido nas viagens, sem pelo menos levar em conta, os valores não gastos e devolvidos pelo Apelante quando do retorno de algumas viagens. Tal fato pode ser constatado pelos documentos de 111/112, onde se registra uma devolução no importe de R\$ 105,00 (cento e cinco reais); documentos de fls. 160/161 (devolução de R\$ 70,00 – setenta reais); documentos de fls. 163/164 (devolução de R\$ 30,00 – trinta reais); documentos de fls. 166/167 (devolução de R\$ 65,00 – sessenta e cinco reais); documentos de fls. 169/170 (devolução de R\$ 35,00 – trinta e cinco reais); documentos de fls. 119/120 (devolução de R\$ 120,00 – cento e vinte reais); documentos de fls. 222/223 (devolução de R\$ 145,00 – cento e quarenta e cinco reais); documentos de fls. 274/275 (devolução de R\$ 105,00 – cento e cinco reais); documentos de fls. 281/282 (devolução de R\$ 110,00 – cento e dez reais); documentos de fls. 359/360 (devolução de R\$ 155,00 – cento e cinqüenta e cinco reais); documentos de fls. 403/404 (devolução de R\$ 653,00 – seiscentos e cinqüenta e três reais), etc.



49.- Se não houve culpa ou dolo por parte do Apelante e nem prejuízo ao erário, não há que se falar em prática de improbidade administrativa. Com relação ao assunto, é de **AGOSTINHO ALVIM**<sup>9</sup> o seguinte posicionamento:

*O primeiro requisito ou pressuposto do dever de indenizar é a existência de um dano. Como regra geral devemos ter presente que a inexistência de dano é óbice à pretensão de uma reparação, aliás sem objeto. **Ainda mesmo que haja violação de um dever jurídico e que tenha existido culpa e até mesmo dolo por parte do infrator, nenhuma indenização será devida, uma vez que não se tenha verificado prejuízo.***

50.- Ainda com relação ao assunto, confira-se o entendimento predominante do nosso **Tribunal de Justiça**:

*AÇÃO CIVIL PÚBLICA – MP – ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92) – PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO MUNICIPAL E APLICAÇÃO DE SANÇÕES AOS AGENTES RESPONSÁVEIS – **PREJUÍZO PATROMONIAL E CONDUTA DOLOSA OU CULPOSA NÃO DEMONSTRADAS** – PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE EM PRIMEIRO GRAU, CONDENANDO-SE O ESTADO NO ÔNUS SUCUMBENCIAIS – REFORMA PARCIAL DA SENTENÇA, EM REEXAME PARA AFASTAR A*

---

<sup>9</sup> - “Da Inexecução das Obrigações e suas Conseqüências”, 4ª edição, p. 181.





CONDENAÇÃO DO ESTADO – APELAÇÃO PREJUDICADA.<sup>10</sup>

*Prefeito – conduta culposa ou dolosa – responsabilidade civil – legalidade. A responsabilidade civil do prefeito pode resultar de conduta culposa ou dolosa no desempenho do cargo, desde que causem danos patrimoniais ao Município ou a terceiros.*<sup>11</sup>

*Ação Civil Pública. Ressarcimento ao erário. Ex-prefeito. Lesividade. Ausência. Os agentes políticos, por terem plena liberdade funcional, ficam a salvo de responsabilização por seus eventuais erros de atuação, a menos que tenham agido com culpa grave, má-fé ou abuso de poder. É improcedente o pedido inicial de ação civil pública, quando não provado dano efetivo ao erário municipal como consequência de atos praticados em desacordo com a forma prescrita. Nega-se provimento ao recurso.*<sup>12</sup>

*AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Ressarcimento – O uso de verbas públicas em benefício da coletividade, ainda que no respectivo empenho tenha havido alguma irregularidade formal, não converge necessariamente para a imposição da pena de*

<sup>10</sup> - TJMG – Processo n.º 242245-9/00 – Relator: Des. Aloysio Nogueira.

<sup>11</sup> - TJMG – Processo n.º 86.786/1 - Rel. Des. Francisco Figueiredo.

<sup>12</sup> - TJMG – Processo n.º 000.258.744-2/00 – Rel. Des. Almeida Melo.





**devolução ao erário, pelo administrador, do montante pago.**<sup>13</sup>

*Ressarcimento ao erário. Verba conveniada. Desvio de finalidade. Aplicação, no entanto, de proveito público. Restituição corrigida. **Ausência de lesividade. Pretensão ministerial julgada improcedente. Apelação desprovida.***<sup>14</sup>

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL – FALTA DE COMPROVAÇÃO DE DESPESAS DE VIAGEM.** 1 – A não apresentação de documentos e comprovantes de realização de despesas de viagens, que ensejaram a concessão de diárias, não configura ato de improbidade, seja porque inexistente a obrigação legal de que tal comprovação se dê, seja porque, **ainda, houvesse tal obrigação legal, sua violação, à míngua da demonstração de dolo do agente, configuraria ilegalidade, mas jamais ato de improbidade.**<sup>15</sup>

51.-

E mais:

<sup>13</sup> - TJMG – Processo n.º 193.717-6 – Rel. Des. Lúcio Urbano – julg. 13.02.2001, pub. DJ 06.03.2001.

<sup>14</sup> - TJMG – Processo n.º 220.699-3 – Rel. Francisco Bueno – julg. 23.08.2001, pub. DJ 02.10.2001.

<sup>15</sup> - TJMG – Processo n.º 1.0000.00.307137-0/000 – 2ª Câmara Cível - Des. Nilson Reis – julg. 17/06/2003 – pub. 22/08/2003.





**APELAÇÃO CÍVEL<sup>16</sup> – AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – AGENTES POLÍTICOS – SUBMISSÃO À LEI 8429/92 – INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 2º – DECISÃO QUE EXTINGUE O FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO – REFORMA DA SENTENÇA – POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO ARTIGO 515, § 3º DO CPC – CAUSA MADURA PARA O JULGAMENTO – FATOS INCONTROVERSOS – Desnecessidade de instrução probatória. Desvio de verbas oriundas do fundef. **Inexistência de dolo na conduta do agente e de prejuízo ao erário.** Aplicação dos recursos em prol da educação. Observância dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Provimento do apelo com reforma da sentença e julgamento improcedente do pedido. Decisão unânime. Os agentes políticos, espécie de agente público, também se submetem à lei de Improbidade, na forma do artigo 2º da lei 8429/92. Estando a causa madura para julgamento, visto que são incontroversos os fatos objeto da lide, cabível o julgamento do mérito pelo Tribunal, de acordo com o artigo 515, § 3º do CPC. **A pura incidência nos tipos previstos nos artigos 10 e 11 da lei de Improbidade Administrativa (Lei 8429/92) não é suficiente para penalizar o sujeito ativo nos termos da norma comentada. Imprescindível se faz a configuração do prejuízo****

---

<sup>16</sup> - TJSE – AC 2008211096 – (7726/2008) – 1ª C.Cív. – Rel. Roberto Eugenio da Fonseca Porto – J. 13.10.2008.





*ao erário e a má-fé do agente. Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade acarretam a impossibilidade de impor conseqüências de severidade incompatível com a irrelevância dos defeitos. Demonstrada nos autos a inexistência de prejuízo ao erário, visto que as verbas foram utilizadas em prol da educação, associada à inexistência de dolo, deve ser julgada improcedente a ação de improbidade administrativa.*

52.- E para arrematar, fica aqui o registro sempre consciente do saudoso mestre **HEL Y LOPES MEIRELLES** a respeito do tema: ***Como agente político, o chefe do Executivo local só responde civilmente por seu atos funcionais se os praticar com dolo, culpa manifesta, abuso ou desvio de poder. O só fato de o ato ser lesivo não lhe acarreta a obrigação de indenizar. Necessário se torna, ainda, que, além de lesivo e contrário ao direito, resulte de conduta abusiva do prefeito no desempenho do cargo ou a pretexto de seu exercício*** (“Direito Municipal Brasileiro – 6ª ed., p. 582). E ***“Se o ato não se macula de má-fé, de corrupção, de culpa ou maior monta, não deve acarretar a responsabilidade pessoal da autoridade”*** (STF, RDA 48/171; RT 143/198, 145/165; e 149/607). E prossegue o Mestre: ***“Ao prefeito, como aos demais agentes políticos, se impõe o dever de tomar decisões governamentais de alta complexidade e importância, de interpretar as leis e de converter o seus mandamentos em atos administrativos das mais variadas espécies. Nessa missão político-administrativa é admissível que o governante erre, que se equivoque na interpretação e aplicação da lei, que se confunda na apreciação da conveniência e oportunidade das medidas executivas***



*sujeitas à sua decisão e determinação. Desde que o chefe do Executivo erre em boa-fé, sem abuso de poder, sem intuito de perseguição ou favoritismo, não fica sujeito à responsabilização civil, ainda que seus atos lesem a Administração ou causem danos patrimoniais a terceiros. E assim é porque os agentes políticos, no desempenho de suas atribuições de governo, defrontam-se a todo momento com situações novas e circunstâncias imprevistas, que exigem pronta solução, à semelhança do que ocorre na Justiça, em que o juiz é obrigado a decidir, ainda que na ausência ou na obscuridade da lei. Por isso mesmo, admite-se para essas autoridades uma margem razoável de falibilidade nos seus julgamentos.<sup>17</sup>*

53.- Eis, portanto, as razões que levaram o Apelante a interpor o presente recurso, por não concordar com a decisão proferida pelo sentenciante, que precisa ser reformada urgentemente.

### **III – DOS PEDIDOS.**

54.- Diante de todo o exposto, aguarda o Apelante que esse Colendo Tribunal, através de seus cultos e competentes julgadores dêem provimento ao presente apelo, para cassar a sentença recorrida, pelos motivos aqui colocados, sem resolução do mérito e ainda com base nos argumentos lançados na peça contestatória – de fls. 658/692 - no que diz respeito às preliminares arguidas e indeferidas pelo Juiz *a quo*, que ficam aqui ratificadas ou, caso não seja este o entendimento de Vossas Excelências, o que se espera que não aconteça, que todos os pedidos formulados na peça de ingresso sejam julgados improcedentes.

Nestes termos, pede deferimento.

---

<sup>17</sup> - “Direito Municipal Brasileiro”- Malheiros, 6ª ed. p. 585.



Jacaré(MG), em 2 de julho de 2012.

**ANTÔNIO GIOVANI DE OLIVEIRA**  
**-ADVOGADO-OAB/MG. N.º 44.457-**

