



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RORAIMA
CÂMARA CÍVEL - PROJUDI

Praça do Centro Cívico, 269 - Palácio da Justiça, - Centro - Boa Vista/RR - CEP: 69.301-380

Proc. n.º 0800217-29.2018.8.23.0045

Recurso n.º 0800217-29.2018.8.23.0045

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0800217-29.2018.8.23.0045

APELANTE: ALTEMIR DA SILVA CAMPOS

APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA

RELATOR: JUIZ CONVOCADO RODRIGO BEZERRA DELGADO

RELATÓRIO

Trata-se de apelação cível interposta em face da sentença proferida pelo Juízo da Vara da Fazenda Pública da Comarca de Pacaraima que julgou procedentes os pedidos formulados na ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada em desfavor do apelante (EP 77 dos autos originários).

O apelante alega, em suas razões recursais (EP 84 autos do primeiro grau), em síntese, que: a) inexistem nos autos provas de que autorizou o abastecimento dos veículos no posto fronteiriço; b) se houve, foram erros administrativos durante o processo licitatório, que não causaram dano ao erário; c) é patente a ausência de nexo entre eventual conduta ímproba e a aquisição de combustíveis no posto fronteiriço.

Sustenta que “não subsiste qualquer incidência da Lei de Improbidade Administrativa em face do Apelante, mormente não tenha ocorrido qualquer benefício à este, oriundo dos supostos atos de improbidade”.

Requer o provimento do apelo, “para efeito de anular a sentença atacada uma vez que sob pena de irreparáveis prejuízos financeiros a pessoa do apelante”.

Em contrarrazões, o apelado pugna pelo desprovimento do recurso (EP 88 dos autos originários).

O *parquet* graduado opinou pela suspensão do feito em razão do Tema 1.199 do STF

(EP 8).

Vieram-me os autos em razão da convocação contida na Portaria n. 1110, do dia 1º/10/2021 (DJe 7010, de 6/10/2021).

É o necessário a relatar.

Inclua-se em pauta de julgamento eletrônico, nos termos do art. 109 do RITJRR.

Boa Vista-RR, data constante do sistema.

Rodrigo Bezerra Delgado
Juiz Convocado
Relator

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0800217-29.2018.8.23.0045

APELANTE: ALTEMIR DA SILVA CAMPOS

APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA

RELATOR: JUIZ CONVOCADO RODRIGO BEZERRA DELGADO

VOTO

Inicialmente, quanto ao pedido de suspensão formulado pelo MP, tenho que também não merece guarida.

O pleito se refere ao tema de repercussão geral nº 1.199, referente ao ARE 843.989 a ser julgado pelo STF.

Entretanto, trago trecho do julgamento do STF, que reconheceu a repercussão geral, para análise:

(...)

O Plenário desta CORTE **definiu que a suspensão nacional dos processos não é automática, cabendo ao Relator ponderar a conveniência da medida** (RE 966177 RG-QO, Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe 01-02-2019).

Na presente hipótese, não se afigura recomendável o sobrestamento dos processos nas instâncias ordinárias, haja vista que (a) a instrução processual e a produção de provas poderiam ser severamente comprometidas e (b) eventuais medidas de constrição patrimonial devem ser prontamente examinadas em dois graus de jurisdição.

(...)

Por todo o exposto, além da aplicação do artigo 1.036 do Código de Processo Civil, DECRETO a **SUSPENSÃO do processamento dos Recursos Especiais** nos quais suscitada, ainda que por simples petição, a aplicação retroativa da Lei 14.230/2021.

Como visto, o STF decretou a suspensão tão somente dos Recursos Especiais, razão pela qual não acolho o pedido.

Passo à análise do mérito.

Cuida-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada sob o argumento de que o apelante, no exercício das suas funções praticou ato

improbo que causou dano ao erário, nos termos do art. 10 da Lei n. 8.429/92.

A sentença julgou procedente a demanda, sob os seguintes fundamentos:

O Ministério Público imputa uma série de condutas ímprobas ao Requerido, as quais teriam sido levadas a efeito durante o biênio 2009-2010, época da gestão do Requerido à frente da Prefeitura do Município de Pacaraima/RR. Em suma, as irregularidades apontadas atinem à aquisição de combustível para abastecer a frota de veículos oficiais do ente municipal e são as seguintes:

i) Aquisição de combustível para a frota de veículos do Município na cidade venezuelana de Santa Elena de Uairén, nos anos de 2009 e 2010, sem prévio procedimento licitatório e respectiva contratação com o Poder Público;

ii) Simulação dos procedimentos licitatórios n.º 01.011/2009, 01.012/2009, 01.106/09 e 005/10, com vistas a justificar as despesas de aquisição de combustível nos anos de 2009 e 2010;

iii) Utilização de recursos vinculados ao Sistema Único de Saúde (SUS), ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e à Quota Salário Família (QSE);

iv) Realização de despesas no valor de R\$ 7.690,00 (sete mil seiscentos e noventa reais) sem comprovação; e

v) Pagamento irregular da quantia de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) sem comprovação da liquidação da despesa.

O Requerido, em defesa prévia, negou todas as imputações. Contudo, não indicou elementos aptos a infirmar os atos ímprobos descritos pelo Ministério Público e, no momento oportuno para indicar os meios de prova a sustentar sua defesa, ficou-se inerte.

As imputações tecidas pelo Ministério Público foram apuradas no bojo do Inquérito Civil n.º 009/2013/MPRR/PJPAC, instaurado a partir do Relatório de Inspeção n.º 093/2011 (Processo n.º 551/2011), do Tribunal de Contas do Estado de Roraima (TCE-RR), assim como peças de informação autuadas sob o n.º 1.32.000.000264/2011-65, oriundas estas do Ministério Público Federal. Instrui o Inquérito Civil, também, o Inquérito Policial n.º 0052/2011-4 – DPF/PAC/RR.

Ouvido durante o curso das investigações, o Requerido asseverou que os veículos do Município de Pacaraima/RR, somente aqueles vinculados à Secretaria de Saúde, eram abastecidos eventualmente em Santa Elena de Uairén, onde o preço do litro do combustível era de R\$ 0,30 (trinta centavos). Para tanto, afirmou que utilizava recursos próprios nesses abastecimentos indicados como emergenciais e que não havia prestação de contas. Nos demais casos, afirmou que os veículos eram abastecidos em Boa Vista/RR, mediante prévio procedimento licitatório (EPs 1.9 e 1.10).

(...)

Ao julgar a representação do Ministério Público de Contas oferecida em desfavor do Requerido (Processo n.º 551/2011), o TCE-RR submeteu os procedimentos licitatórios tombados sob o n.º 001/2009, 167/2009, 716/2009, 980/2009, 1015/2009, 1016/2009, 1011/2009 e 005/2010, todos do Município de Pacaraima/RR referentes à aquisição de combustível, à análise do corpo instrutivo, o qual enumerou diversos achados. Sobre tais achados, o Requerido teve a oportunidade de se manifestar. Em sequência, destaco os principais itens:

(...)

À vista desse e de outros tantos achados, o TCE-RR julgou procedente a representação,

determinando o ressarcimento de R\$ 371.099,92 (trezentos e setenta e um mil noventa e nove reais e noventa e dois centavos) aos cofres do ente municipal, bem como aplicação de multa de 10% (dez por cento) do valor a ser ressarcido. Nos termos do voto da Conselheira Relatora, esta assim consignou:

(...)

Ao compulsar a documentação carreada aos autos pelo Ministério Público, sobretudo o teor dos procedimentos licitatórios, nota-se que os pontos apurados e destacados no supracitado voto da Conselheira Relatora da representação julgada pelo TCE-RR têm o condão de caracterizar improbidade administrativa.

No início do ano de 2009, o Requerido cancelou o procedimento licitatório tombado sob o n.º 716/2009, no qual, sem formal contratação com o Poder Público e análise acurada do cabimento de dispensa de licitação, bem assim inobservância do art. 26 da Lei n.º 8.666/1993, foi autorizado o pagamento de R\$ 7.690,00 (sete mil seiscentos e noventa reais).

Da mesma forma, no processo n.º 001/2009, realizou-se a contratação imediata da empresa Autoposto Cinco Estrelas LTDA. para aquisição de combustíveis de modo geral, utilizando como fundamento o art. 24, X, da Lei n.º 8.666/1993, o qual assim dispõe e nada tem a ver com o objeto contratado:

(...)

No citado processo, gerou-se dispêndio de recurso no valor de R\$ 7.994,00 (sete mil novecentos e noventa e quatro reais) aos cofres públicos do ente municipal.

No processo n.º 005/2010, o Município de Pacaraima/RR, na modalidade convite, contratou a empresa Autoposto Cinco Estrelas LTDA. para fornecimento de combustível à Secretaria Municipal de Saúde, no valor total de R\$ 58.632,69 (cinquenta e oito mil seiscentos e trinta e dois reais e sessenta e nove centavos). Consoante notas fiscais juntadas (EP 1.27), a despesa foi custeada com recursos do Fundo Municipal de Saúde.

Nos processos n.º 980/22009 e 01.012/2009, o Município de Pacaraima/RR licitou a aquisição de combustível para a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desportos no exercício 2010. Naquele primeiro, o valor adjudicado à empresa S.L. Magalhães de Mendonça, vencedora da licitação na modalidade tomada de preço, foi de R\$ 175.645,00 (centos e setenta e cinco mil seiscentos e quarenta e cinco reais) (EP 1.36); o pagamento dos combustíveis e lubrificantes, neste caso, se deu com recursos do FUNDEB, em flagrante violação à destinação especial desse fundo. No segundo procedimento licitatório, também para o ano de 2010, o Município de Pacaraima/RR contratou, mediante convite, o fornecimento de combustível no importe de R\$ 67.756,00 (sessenta e sete mil setecentos e cinquenta e seis reais) (EP 1.41).

O valor total desses dois procedimentos licitatórios para aquisição de combustível a ser utilizado pela Secretaria de Educação, Cultura e Desportos, a saber, R\$ 243.401,00 (duzentos e quarenta e três mil quatrocentos e um reais), conduziria, necessariamente, à adoção da modalidade licitatória diversa da convite, a qual, à época, era limitada à quantia de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), nos termos do art. 23, II, da Lei n.º 8.666/1993. A fim de evitar a adoção da modalidade tomada de preço ou mesmo concorrência em todo o valor a ser adjudicado, o Município de Pacaraima/RR, sob gestão do Requerido, fracionou o objeto da licitação, afrontando o § 5º do art. 23 da Lei n.º 8.666/1993 e, conseqüentemente, a lisura dos pleitos licitatórios.

(...)

Deveras, ao simular procedimentos licitatórios, como se o Município de Pacaraima/RR estivesse adquirindo combustível em Boa Vista/RR, quando, em verdade, a aquisição se dava na cidade venezuelana fronteira de Santa Elena de Uairén a preços baixíssimos, o Requerido, na qualidade de gestor das contas municipais, incorreu em atos ímprobos que importaram em prejuízo ao erário, mediante ação ou omissão, mormente nas hipóteses descritas nos incisos VIII e XI, assim dispostos:

(...)

Conforme apurado e alhures elencado, os procedimentos licitatórios forjados macularam, precipuamente, os dispostos nos arts. 7º, § 2º, I, 27, I a V, 61, parágrafo único, 62 e 63, todos da Lei n.º 8.666/1992, frustrando, portanto, a licitude de referidos procedimentos. Comprovou-se, ademais, o dispêndio de R\$ 7.690,00 (sete mil seiscentos e nove reais) e R\$ 8.000,00 (oito mil reais) sem as respectivas documentações comprobatórias de tais despesas.

O Requerido, ademais, incorreu na prática de ato de improbidade atentatório aos princípios da legalidade e da publicidade (art. 11 da Lei n.º 8.429/1992), nas seguintes hipóteses:

(...)

A aquisição de combustível em Santa Elena de Uairén, somada às ilicitudes dos procedimentos licitatórios, visou à prática de ato veementemente repudiado pela ordem jurídica, consistente na malversação de recursos públicos, envolvendo até mesmo verbas com finalidade específica, como o são os recursos do FUNDEB, os quais foram utilizados para pagamento de notas emitidas no Processo n.º 980/2009 (EP 1.36).

Ainda que provadas as práticas de atos ímprobos que importaram em prejuízo ao erário e violação de princípios da Administração Pública, o Ministério Público não logrou êxito em provar que os valores que deveriam ter sido utilizados para aquisição de combustível em Boa Vista/RR incorporaram ao patrimônio do Requerido, resultando a este ou a outrem o enriquecimento ilícito.

(...)

Desse modo, vislumbro que o Requerido incorreu em práticas de improbidade administrativa que causaram prejuízo ao erário e violaram princípios da Administração Pública.

Restando demonstrada as condutas ímprobas do Requerido, insta trazer à baila as ponderações sobre dolo e culpa como elementos imprescindíveis à caracterização do ato de improbidade administrativa. Sobre isso, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Direito Administrativo. 14. Ed. São Paulo: In Atlas, 2014, p. 919) assim pondera:

(...)

No presente caso, não somente as condutas ímprobas que macularam princípios administrativos, como também aquelas que causaram prejuízo ao erário do Município de Pacaraima/RR foram praticadas a título de dolo. O dolo específico é inferido pelo conhecimento, consciência da ilicitude e a vontade do agente na sua perpetração, desprezando as imposições normativas.

O Requerido, ao ser ouvido durante o curso da investigação conduzida pelo Ministério Público, demonstrou não somente conhecimento da aquisição de combustível na Venezuela, como também expôs que tal se dava com sua ordem, justificando, para tanto, que isso ocorria esporadicamente, o que, todavia, revelou-se não ser verdade. Pelo que apurado, ademais, em todos os atos consubstanciados nos procedimentos licitatórios fraudulentos, o Requerido influiu diretamente, demonstrando dolo nas condutas ímprobas.

Impende consignar, ainda, que o STJ, diante da impossibilidade de adentar o campo da psique do(a) agente à época da prática do ato tipificado como ímprobo, firmou posicionamento no sentido de que o dolo deve ser aferido com base em circunstâncias periféricas do caso concreto, como o conhecimento dos fatos e das consequências, bem assim grau de discernimento exigido para a função exercida.

(...)

Consequentemente, impõe-se a procedência dos pedidos deduzidos pelo Ministério Público na presente Ação de Improbidade Administrativa, posto que incurso o Requerido em atos ímprobos.

(...)

No caso vertente, ante o prejuízo ao erário calculado em R\$ 371.099,92 (trezentos e setenta e um mil noventa e nove reais e noventa e dois centavos), impõe-se o

ressarcimento aos cofres públicos, nos termos do art. 12, II, da Lei n.º 8.429/1992. Vislumbro proporcional à gravidade dos fatos a suspensão dos direitos políticos do Requerido pelo período de 6 (seis) anos, bem como pagamento de multa civil correspondente a 35% (trinta e cinco por cento) do valor a ser restituído ao erário 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, ante a violação do art. 10 da citada Lei.

Analisando detidamente os autos, tenho que a sentença não merece reforma.

Porém, antes de dissertar sobre o conjunto probante da sentença, mister se faz trazer o que há de mais novo sobre a legislação aplicada ao caso concreto.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.4829/1992) sofreu recente alteração, fixando como necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º, 10 e 11.

Assim, dentre várias questões/quesitos a que se tinha que analisar na redação da lei antiga para o enquadramento do agente público quanto ao dolo, bastava que este fosse de forma genérica. Agora, com o advento da Lei n. 14.320/2021 se exige o dolo específico.

Tal como consta na sentença, o apelante agiu com dolo específico pois restou devidamente comprovado que ele tinha conhecimento acerca da aquisição de combustível no posto fronteiro, que os abastecimentos dos veículos não ocorriam de forma esporádica, bem como que exerceu influência direta nos atos fraudulentos praticados nos procedimentos licitatórios já descritos.

Dessa forma, está devidamente comprovada a ocorrência do dolo específico, elemento subjetivo é essencial à configuração da improbidade. Isso ficou bem demonstrado na fundamentação da sentença, sendo despiciendo delongar-se em teses e argumentações para manter a procedência do pedido de condenação do apelante por improbidade administrativa, pois a presença de tal comprovação já possui o condão de fazer subsistir o pleito condenatório.

Então, cai por terra o argumento de falta de prova ou de apreciação deficiente de provas. Da sentença guerreada, tem-se que ela não só apontou as provas, analisando-as de forma pormenorizada, como trouxe os fundamentos pelos quais o magistrado firmou o seu convencimento. Nota-se, que o juiz chegou a mencioná-las descritivamente, conforme transcrição acima.

Por fim, vale ressaltar que embora dentre os tipos legais utilizados na sentença tenha um revogado pela Lei n. 14.230/2021, tal inciso não possui o condão de descaracterizar o dolo

específico do apelante, mormente porque o fundamento nodal do julgado condenatório baseia-se nas condutas ímprobas descritas nos incisos que prevaleceram mesmo após a mudança trazida pela nova lei.

A sentença condenatória está fundamentada no artigo 10, VIII e XI e no artigo 11, I e IV da LIA, que ao tempo do ajuizamento da ação continham a seguinte redação:

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;

(...)

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

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;

(...)

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

Com a edição da Lei 14.230/2021 o inciso I do art. 11 foi revogado, conforme se depreende do art. 4º da referida norma:

Art. 4º Ficam revogados os seguintes dispositivos e seção da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992:

VI - incisos I, II, IX e X do caput do art. 11;

(...)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Lado outro, o artigo 10, VIII e o artigo 11, IV da LIA, passaram a ter a seguinte redação:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021):

(...)

IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Por sua vez, o inciso XI do artigo 10 da LIA não sofreu alteração com a vigência da nova lei.

Como se vê, as alterações trazidas pela referida lei não desconstituem as condutas perpetradas pelo recorrente, considerando que a comprovação do dolo específico cumpre a aplicabilidade da nova norma legal.

Portanto, de acordo com as provas trazidas aos autos, não restou dúvida quanto ao elemento subjetivo caracterizador dos atos ímprobos cometidos pelo apelante, pelo que não merece reforma a sentença.

Por tais razões, nego provimento ao recurso, mantendo intacta a sentença.

É como voto.

Intimem-se.

Com o trânsito em julgado, arquivem-se com as baixas necessárias.

Boa Vista-RR, data constante do sistema.

Rodrigo Bezerra Delgado
Juiz Convocado
Relator

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0800217-29.2018.8.23.0045

APELANTE: ALTEMIR DA SILVA CAMPOS

APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA

RELATOR: JUIZ CONVOCADO RODRIGO BEZERRA DELGADO

EMENTA

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONDOTA PAUTADA NO ART. 10 e 11 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ANÁLISE PORMENORIZADA DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. DANO AO ERÁRIO. PREJUÍZO AO ERÁRIO CONFIGURADO. DOLO ESPECÍFICO CARACTERIZADO. EXEGESE DA LEI 14.230/2021. SENTENÇA MANTIDA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. RECURSO DESPROVIDO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, acordam os membros da 1ª Turma Cível do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, à unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Relator. Participaram do julgamento a eminente Desembargadora Elaine Bianchi (Presidente/Julgadora) e os Juízes Convocados Luiz Fernando Mallet (Julgador) e Rodrigo Bezerra Delgado (Relator). Sessão virtual do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, data constante no sistema.

Rodrigo Bezerra Delgado
Juiz Convocado
Relator