

Apelação Cível n. 0900014-68.2015.8.24.0040, de Laguna
Relator: Desembargador Luiz Fernando Boller

**APELAÇÃO.
AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA.**

**ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL
SUPLEMENTAR POR REMANEJAMENTO E
TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS, SEM PRÉVIA
AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA, NO ANO DE 2010,
REALIZADA PELO ENTÃO PREFEITO DE MUNICÍPIO
LITORÂNEO DO SUL DO ESTADO.**

**VIOLAÇÃO AO ART. 11, INC. I, DA LEI FEDERAL N.
8.429/92.**

**VEREDICTO DE PROCEDÊNCIA, CONDENANDO O EX-
ALCAIDE AO (1) PAGAMENTO DA MULTA CIVIL DE 50
VEZES O VALOR DA ÚLTIMA REMUNERAÇÃO
PERCEBIDA NO CARGO, (2) SUSPENSÃO DOS
DIREITOS POLÍTICOS PELO PRAZO DE 03 ANOS, E (3)
PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO
OU RECEBER BENEFÍCIOS POR IDÊNTICO TRIÊNIO.**

**INSURGÊNCIA DO EX-CHEFE DO PODER
EXECUTIVO MUNICIPAL.**

PRETEXTADA AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ.

**TESE PROFÍCUA, PORQUANTO A TRANSPOSIÇÃO
DAS RUBRICAS AINDA ASSIM FOI REVERTIDA EM PROL
DA COLETIVIDADE, SEM TRAÇOS DE DOLO OU
INTERESSE PARTICULAR, TENDO SIDO AS CONTAS
MUNICIPAIS POSTERIORMENTE APROVADAS PELA
CÂMARA DE VEREADORES.**

Por meio do: a) Decreto n. 2.806/2010, o Município remanejou o respectivo valor para "*manutenção e controle e extensão de rede de iluminação pública*" (fl. 146); b) Decreto n. 2.808/2010, para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (fl. 147); e c) Decreto n. 2.864/2010 (fl. 148); Decreto n. 2.907/2010 (fl. 149); Decreto n. 2.917/2010 (fl. 151); e Decreto n. 2.932/2010 (fl. 152), para o Fundo Municipal de Saúde.

Dessa forma, fica claro que o apelante descumpriu o disposto no art. 167, incs. V e VI, da CF/88, praticando, portanto, ato ilegal, mas não agiu com a má-fé necessária

Apelação Cível n. 0900014-68.2015.8.24.0040

para a caracterização da hipótese prevista no art. 11, inc. I, da Lei Federal n. 8.429/92.

PRECEDENTES.

"O ato de improbidade é um ato ilegal, mas nem todos os atos ilegais são atos de improbidade. A ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública pela má-fé do servidor" (TJSC, *Apelação Cível n. 0900169-86.2018.8.24.0001*, de Abelardo Luz, rel. Des. Pedro Manoel Abreu, Primeira Câmara de Direito Público, j. em 14/07/2020).

RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n. 0900014-68.2015.8.24.0040, da 2ª Vara Cível da comarca de Laguna, em que é Apelante Célio Antônio e Apelado o Ministério Público do Estado de Santa Catarina.

Em Sessão Ordinária por videoconferência, a Primeira Câmara de Direito Público decidiu, à unanimidade, conhecer do recurso e dar-lhe provimento. Custas legais.

Participaram do julgamento, realizado nesta data, os Excelentíssimos Senhores Desembargadores Paulo Henrique Moritz Martins da Silva e Pedro Manoel Abreu. Funcionou como representante do Ministério Público o Procurador de Justiça Guido Feuser.

Florianópolis, 15 de setembro de 2020.

Desembargador LUIZ FERNANDO BOLLER

Presidente e Relator

Documento assinado digitalmente

Apelação Cível n. 0900014-68.2015.8.24.0040

RELATÓRIO

Cuida-se de apelação interposta por Célio Antônio em objeção à sentença prolatada pelo juízo da 2ª Vara Cível da comarca de Laguna, que na [Ação Civil Pública n. 0900014-68.2015.8.24.0040](#), ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina, decidiu a lide nos seguintes termos:

[...] Busca o Ministério Público Estadual o reconhecimento da prática de ato de improbidade administrativa pelo ex-Prefeito Municipal de Laguna/SC, Célio Antônio, bem como a aplicação das sanções do art. 12, da LIA, em razão de haver promovido a abertura de crédito adicional suplementar por remanejamento e transferência de recursos, sem prévia autorização legislativa, conforme apontado no Processo n.º 11/00027090, do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

[...]

JULGO PROCEDENTE o pedido formulado nos autos da presente AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, processo nº 0900014-68.2015.8.24.0040, proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA em face de CÉLIO ANTÔNIO, devidamente qualificado.

Conseqüentemente, RECONHEÇO a prática de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, inc. I, da LIA, levado a efeito pelo réu CÉLIO ANTÔNIO.

Ainda, CONDENO o réu CÉLIO ANTÔNIO, com fundamento no art. 12, inc. III c/c par. único, da LIA, às seguintes sanções: I) ao pagamento de multa civil de 50 (cinquenta) vezes o valor da última remuneração percebida no cargo de Prefeito Municipal de Laguna/SC; II) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 03 (três) anos e III) 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 03 (três) anos [...] (fls. 808/814)

Malcontente, o apelante argumenta que:

a) não há provas acerca do seu dolo genérico ou específico, má-fé ou prejuízo ao erário; b) nem todo ato ilegal é improbo; c) que o magistrado não levou em conta que o Processo de Prestação de Contas n. 11/00027090 considerou regular e recomendou a aprovação das contas do recorrente; e d) a "*Câmara de Vereadores também decidiu pela regularidade das contas*".

Nestes termos, brada pelo conhecimento e provimento do apelo (fls. 822/830).

Conquanto intimada, o representante do *Parquet* na origem deixou transcorrer *in albis* o prazo para oferecer contrarrazões (fl. 837).

Em *Parecer* do Procurador de Justiça Alexandre Herculano Abreu, o

Gabinete Des. Luiz Fernando Boller

Apelação Cível n. 0900014-68.2015.8.24.0040

Ministério Público opinou pelo conhecimento e desprovimento da irresignação (fls. 845/848).

Empós o *custos legis* apresentou, intempestivamente, suas contrarrazões (fls. 850/857).

Em apertada síntese, é o relatório.

Apelação Cível n. 0900014-68.2015.8.24.0040

VOTO

Conheço do recurso porque, além de tempestivo, atende aos demais pressupostos de admissibilidade.

Pois bem.

Célio Antônio foi condenado pela prática de ato improbo previsto no art. 11, inc. I, da Lei Federal n. 8.429/92, qual seja:

[...] 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;

E este Tribunal de Justiça possui o entendimento de que *"a norma do art. 11 exige, para sua configuração, que a afronta a princípio constitucional da administração pública decorra de comportamento doloso do agente público devidamente comprovado, ou seja, que ele aja de forma ilícita, consciente da violação de preceito da administração, motivado por desonestidade, por falta de probidade"* (TJSC, [Apelação Cível n. 0900101-33.2015.8.24.0037](#), de Joaçaba, rel. Des. Vilson Fontana, Quinta Câmara de Direito Público, j. em 16/07/2020).

Em outras palavras, não bastando a existência de culpa nesse específico *locus* da norma de regência.

Deve ficar nítido o dolo do agente público.

Pois então.

No Processo de Prestação de Contas n. 11/00027090 (fl. 29), o TCE-Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina aprovou as *"contas anuais do exercício de 2010 do Prefeito daquele Município à época"*, mas com a seguinte ressalva:

Abertura de Créditos Adicionais Suplementares por conta de transposição, remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para o outro, no montante de R\$ 319.191,89, sem prévia autorização legislativa, em desacordo com o disposto no art. 167, V e VI da Constituição Federal.

Empós, no entanto, a Câmara de Vereadores de Laguna aprovou

Apelação Cível n. 0900014-68.2015.8.24.0040

por meio do Decreto Legislativo n. 007/2012, as respectivas contas do ex-alcaide (fl. 75).

Há aí um parêntese para o fato de que os edis - a quem também é confiada a tarefa de fiscalizar o Chefe do Executivo, concretizando o sistema de freios e contrapesos -, puderam fustigar os registros contábeis do prefeito, tendo, por 4 (quatro) votos favoráveis, em detrimento de 3 (três) contrários, chancelado as cifras do administrador.

Ou seja, a situação orbitou a seara de um embate válido, prudente, mas no campo da (i)legalidade, sem, contudo, adentrar à esfera da improbidade.

De sabença que o magistrado sentenciante entendeu ter havido dolo genérico do devido o malferimento do disposto no art. 167, incs. V e VI, da CF/88, que versam acerca da proibição da *"abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes"* e *"transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa"*.

Ocorre que *"o ato de improbidade é um ato ilegal, mas nem todos os atos ilegais são atos de improbidade. A ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública pela má-fé do servidor"*. (TJSC, [Apelação Cível n. 0900169-86.2018.8.24.0001](#), de Abelardo Luz, rel. Des. Pedro Manoel Abreu, Primeira Câmara de Direito Público, j. em 14/07/2020).

E Waldo Fazzio Júnior leciona que:

[...] O primeiro inciso do art. 11 acena com a atuação administrativa *contra legem*. O interesse visado na prática do ato é ilegal, ou não é o legalmente inserto na esfera de atribuições do agente público.

O dispositivo se refere ao desvio de finalidade [...], não se trata de agir canhestradamente fora das coordenadas normativas, mas dolosamente e até contra elas.

[...]

O móvel do desvio de poder/finalidade pode provir ou não de má-fé, mas é do desvio de poder/finalidade radiado na má-fé que devemos nos ocupar.

Apelação Cível n. 0900014-68.2015.8.24.0040

Dele resulta a mais tosca espécie de distorção das metas administrativas, vale dizer, a inversão absoluta do ato de administrar, pelo fato de subtrair o caráter coletivo da função pública e acrescentar-lhe artificialmente o particular.

[...] Esta forma de proceder é mais grave, é mais perigosa ainda do que aquela que resulta de violação desabrigada da lei. Por ser mais sutil, por vestir-se com trajes de inocência, é mais censurável. Revela uma conduta soez, maculada pelo vício de má-fé. E o direito abomina a má-fé.

[...] No desvio de poder/finalidade com dolo do agente público apresenta-se um ânimo predeterminado, uma vontade consciente e deliberada de exercer os poderes inerentes à competência para alcançar resultado contrário ao interesse coletivo. É a intencionalidade que marca o desvio de poder alimentado pela má-fé.¹

Assim, caracteriza-se ato improbo aquele que viola a lei - com desvio de finalidade -, mas dotado de má-fé, visando interesses particulares em detrimento dos coletivos.

Se um ato fere a lei, mas não possui referidas características, apenas é ilegal.

Como muito bem consignou o magistrado sentenciante:

No caso dos autos, extrai-se do incontroverso e incontestado procedimento administrativo PCP-11/00027090, do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, a aprovação do Parecer formulado pelo relator, censurando a prática do ex-prefeito réu, no seguinte sentido: "*A abertura de Créditos Adicionais Suplementares por conta de transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro [...]*".

É o que se depreende do Decreto n.º 2.806/2010, de autoria do réu CÉLIO ANTONIO: "*Fica remanejada a importância de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), dentro da programação de gastos no Orçamento Vigente do Município [...]*" (fl. 146).

No mesmo sentido editou-se o Decreto n.º 2.808/2010: "*Fica remanejada a importância de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), dentro da programação de gastos no Orçamento Vigente do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente [...]*" (fl. 147).

E não é só.

Igualmente, trataram os Decretos ns.º 2.864/2010 (fl. 148), 2.907/2010 (fl. 149), 2.917/2010 (fl. 151) e 2.932/2010 (fl. 152), todos dando conta de remanejamento de importâncias relacionadas ao orçamento municipal.

Por meio do: a) Decreto n. 2.806/2010, o Município remanejou o respectivo valor para "*manutenção e controle e extensão de rede de iluminação pública*" (fl. 146); b) Decreto n. 2.808/2010, para o Fundo Municipal dos Direitos

¹ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. Improbidade Administrativa, 3ª ed., São Paulo: Atlas, 2015. p 313/315.

Apelação Cível n. 0900014-68.2015.8.24.0040

da Criança e do Adolescente (fl. 147); e c) Decreto n. 2.864/2010 (fl. 148); Decreto n. 2.907/2010 (fl. 149); Decreto n. 2.917/2010 (fl. 151); e Decreto n. 2.932/2010 (fl. 152), para o Fundo Municipal de Saúde.

Dessa forma, fica claro que o apelante descumpriu o disposto no art. 167, incs. V e VI, da CF/88, praticando, portanto, ato ilegal, mas não agiu com a má-fé necessária para a caracterização da hipótese prevista no art. 11, inc. I, da Lei Federal n. 8.429/92.

Em nenhum momento ficou demonstrada sua má-fé, até porque o recorrente não agiu em contrariedade ao interesse coletivo, vez que todos os valores foram empregados em prol da urbe.

Ex positis et ipso facti, a sentença objurgada merece ser reformada, julgando improcedente os pleitos exordiais.

Em arremate, "*em ação civil pública são incabíveis honorários advocatícios (art. 18 da Lei n. 7.347/1985) [...]*". (TJSC, [Apelação Cível n. 0900049-96.2016.8.24.0006](#), de Barra Velha, rel. Des. Paulo Henrique Moritz Martins da Silva, Primeira Câmara de Direito Público, j. em 04/02/2020).

Dessarte, conheço do recurso e dou-lhe provimento.

É como penso. É como voto.