



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL N. 0007475-64.2014.4.01.3811/MG

RELATOR : DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO
APELANTE : MANOEL BIBIANO DE CARVALHO NETO
ADVOGADO : MG00103621 - MAZURKIEWICZ ALCIONNE SIMOES
APELADO : MINISTERIO PUBLICO FEDERAL
PROCURADOR : THIAGO MENICUCCI FRANKLIN DE MIRANDA
APELADO : FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO - FNDE
PROCURADOR : PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. ARTIGO 11. EX-PREFEITO. OMISSÃO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. ATO ÍMPROBO COMPROVADO. APLICAÇÃO DE SANÇÕES. OBSERVÂNCIA DOS CRITÉRIOS DE LESIVIDADE E REPROVABILIDADE DA CONDUTA. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE OBSERVÂNCIA. SENTENÇA PROLATADA EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE E DO STJ. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. A presente ação foi proposta pelo Ministério Público Federal, objetivando a condenação da parte requerida, ora apelante, pela prática de ato ímprobo tipificado no art. 11, VI, da Lei 8.429/92, em face da omissão do dever de prestação de contas de recursos federais repassados ao município pelo FNDE.
2. A omissão na prestação de contas do ex-gestor público restou incontroversa – notificação pelo órgão concedente para a devida prestação de contas, todavia, manteve-se silente, em cotejo com a suspensão dos repasses financeiros à municipalidade em face da omissão no dever de prestar contas.
3. Caracterizada a má-fé, pois ao administrador público não é facultado deixar de atender no momento apropriado ao chamado das autoridades competentes para a prestação de contas dos recursos transferidos, bem como sanar as irregularidades apontadas nas notas técnicas.
4. Condenação da parte requerida, ora apelante – suspensão de direitos políticos por 3 (três) anos, pagamento de multa civil no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), e proibição de contratar com o Poder Público por 3 (três) anos – corretamente aplicada em atenção aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.
5. A imposição da pena de multa nas ações de improbidade administrativa destina-se a coibir a afronta ao princípio da moralidade ou probidade, revestindo-se de caráter punitivo do agente ímprobo e intimidativo sobre os demais componentes do grupo social quanto à prática de novas infrações.
6. O valor da multa civil deve ser corrigido segundo o Manual de Cálculos da Justiça Federal, a contar da sessão de julgamento da apelação (cf., *inter plures*, STJ, Decisão no Recurso Especial nº. 1.484.470, Segunda Turma, Rel. Ministro Francisco Falcão, DJe de 06/02/2017).
7. Sentença mantida *in totum*.

8. Apelação do requerido não provida.

ACÓRDÃO

Decide a Turma, à unanimidade, negar provimento à apelação.
Terceira Turma do TRF da 1ª Região – Brasília, 13 de novembro de 2018.

Desembargador Federal **NEY BELLO**
Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL N. 0007475-64.2014.4.01.3811/MG

RELATÓRIO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO (Relator):

Cuida-se de apelação interposta por Bibiano de Carvalho Neto, às fls. 188/196, contra a sentença de fls. 179/185, da lavra do Juízo Federal da 2ª. Vara da Subseção Judiciária de Divinópolis/MG que, em sede de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, julgou procedente em parte o pedido da parte autora, para condenar o requerido, ora apelante, nas sanções do art. 12, III, da Lei 8.429/92, nos seguintes termos:

“III – DISPOSITIVO

*Diante do exposto, reconheço a prática do ato de improbidade administrativa (art. 11, caput e inciso VI, da Lei n.º 8.429/92) e, nos termos do art. 487, inciso I, do CPC, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES OS PEDIDOS**, em ordem a condenar MANOEL BIBIANO DE CARVALHO NETO nas **seguintes sanções do art. 12, inciso III, da Lei n.º 8.429/92**, considerando a gravidade dos fatos:*

a) suspensão dos direitos políticos por três anos;

b) multa civil de R\$ 30.000,00, a ser revertida em favor do Município de Iguatama/MG, com atualização monetária a partir da data da sentença, na forma do Manual de Cálculos da Justiça Federal;

c) proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de três anos” (fls. 292v/293 – grifos no original).

A conduta ilícita atribuída ao réu, ora apelante, ex-prefeito do Município de Iguatama/MG, na omissão em prestar contas das verbas repassadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, para execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE, nos anos de 2005/2006, com data final de prestação de contas em 15/04/2006 e 15/04/2007 – art. 11, *caput* e inciso VI, da Lei nº. 8.429/92.

A parte requerida, ora apelante, alega que a documentação atinente a prestação de contas do ano de 2004 havia sido queimada, conforme Boletim de Ocorrência nº. 03/2005, motivo pelo qual entende ter desempenhado o seu dever de prestar contas, todavia, impossibilitado em face da inexistência de documentação, argumenta pela inexistência de dolo, uma vez que o próprio contador municipal afirmou ser impossível prestar as contas atinentes ano de 2004.

Sustenta que em momento algum fora intimado pelo FNDE para prestar contas dos recursos recebidos pela municipalidade para execução do PNATE.

Pugna pelo provimento do recurso para julgar improcedente a presente ação.

Contrarrazões apresentadas pelo Ministério Público Federal às fls. 199/202.

Parecer da Procuradoria Regional da República da 1ª. Região, às fls. 204/214, pelo desprovimento da apelação.

É o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO (Relator):

Conheço do recurso interposto pelo requerido, ora apelante, pois preenchidos os requisitos de admissibilidade.

Por oportuno, colaciono trechos da fundamentação do Juízo de origem, *in verbis*:

*"Pois bem. No **caso dos autos**, não tenho dúvida de que houve a configuração do ato de improbidade administrativa, consubstanciado na consciente omissão da prestação de contas dos valores repassados pelo FNDE, no âmbito do PNATE, em 2005/2006, época em que o réu era prefeito municipal de Iguatama/MG.*

De fato, conforme os normativos regentes desses repasses de recursos federais (Resoluções/CD/FNDE nºs. 05/2005 e 12/2006), as prestações de contas deveriam ter sido efetivadas até o dia 15/04 do ano subseqüente (f. 11), o que não foi cumprido pelo réu enquanto ocupava a cadeira de alcaide.

Neste ponto, cabe destacar que as alegações e justificativas da defesa para a não apresentação das contas não se sustentam.

A ocorrência de um incêndio ao final do mandato de seu antecessor, no ano de 2004, não serve de arrimo para a omissão em tela. Isso porque as contas que deixaram de ser prestadas se referem a recursos recebidos pelo município nos anos de 2005/2006. Logo, a perda de documentação jamais poderia ter atingido papéis atinentes aos referidos repasses.

Da mesma forma, é frágil o argumento de que a não prestação de contas do ano 2004 impediria a prestação de contas dos anos subseqüentes. Ora, não houve a produção de nenhuma prova efetiva nesse sentido, sendo certo que se trata de ônus do réu, enquanto fato impeditivo alegado (art. 373, II, do CPC). Além disso, verifico que as contas do ano de 2009 foram prestadas, ainda que intempestivamente, através do envio de documentação ao FNDE (f. 12, Anexo I), o que joga por terra a impossibilidade aventada. Não bastasse, anos depois, as contas de 2005/2006 acabaram sendo prestadas pelo prefeito que sucedeu o réu, o que enfraquece ainda mais essa tese defensiva.

No tocante à alegação de não recebimento de qualquer notificação para prestar contas, urge destacar que tais notificações foram encaminhadas à Prefeitura de Iguatama/MG (ff. 15 e 17, Anexo I), devidamente dirigidas ao réu. Ele próprio confirmou que elas chegaram na prefeitura, tendo sido recebidas pelo vice-prefeito e por uma "moça", muito embora diga que não teve ciência dessas correspondências à época.

Destaco, também, que a alegação da parte ré de que somente ficou sabendo dos problemas com as contas de 2005 e 2006 na Polícia Federal (2010) não faz sentido. Isso porque o Município sempre firmou convênios com o FNDE e, nos anos de 2007 e 2008, houve cessação de repasses financeiros por convênio justamente por força de irregularidade na

prestação de contas anterior. Ora, em 2007 e 2008 o réu ainda era prefeito, ficando a par da situação de não recebimento de recursos do FNDE, razão pela qual não se justifica a prestação de contas somente em data bem posterior. Sem dúvida, o réu ficou sabendo dos problemas nas contas no mínimo em 2007, mas nada fez.

E não se argumente inexperiência enquanto agente político responsável pela transparência na gestão do dinheiro público. Conforme depoimento prestado pelo réu, ele foi prefeito do mencionado município de 1993 a 1996, de 2005 a 2008 e de 2008 a 2009, tendo ressaltado que sempre foram firmados convênios com o FNDE. Ainda segundo a parte ré, desde 1993 há prestação de contas.

É, pois, evidente que o réu tinha plena consciência de que eram devidas as prestações de contas, não se justificando sua omissão em prestá-las ou, quando menos, em apresentar justificativa de eventual dificuldade ou da impossibilidade de fazê-lo.

.....
Ainda que, por hipótese, fossem consideradas inexistentes as notificações do prefeito – o que não é verdade, como visto –, mesmo assim reputo que estaria configurado o elemento subjetivo intencional (dolo) de não prestar contas. Isso porque a notificação (associada à inércia) é apenas uma das formas de se delinear o dolo, mas não a única forma apta a configurar esse ato de improbidade administrativa, sobretudo quando estamos diante de um agente habituado ao meio político da administração municipal.

Em suma, todo o contexto probatório aponta no sentido de que o réu deixou de prestar contas de modo consciente, em completo desrespeito aos princípios da Administração Pública a que devia obediência.

Finalmente, para fins de enquadramento da conduta da parte ré no art. 11, caput e inciso VI, da Lei n.º 8.429/92, descabe qualquer consideração do adequado uso ou não do dinheiro público que foi repassado, uma vez que a efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público não condiciona a aplicação das sanções por ato de improbidade administrativa, ressalvada a pena de ressarcimento (art. 21, I, da LIA).

Dessa maneira, na medida em que as contas foram tardiamente apresentadas (2013) e consideradas regulares (Anexos II e III), somente resta afastada a sanção do ressarcimento ao erário.

No mais, a condenação da parte ré é medida que se impõe, sendo graves os fatos, por envolverem ausência de transparência na gestão de repasses de recursos federais destinados a programa de assistência ao transporte escolar de alunos da educação básica pública, residentes em área rural (Lei .º 10.880/2004).

III – DISPOSITIVO

Diante do exposto, reconheço a prática do ato de improbidade administrativa (art. 11, caput e inciso VI, da Lei n.º 8.429/92) e, nos termos do art. 487, inciso I, do CPC, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES OS PEDIDOS, em ordem a condenar MANOEL BIBIANO DE CARVALHO NETO nas seguintes sanções do art. 12, inciso III, da Lei n.º 8.429/92, considerando a gravidade dos fatos:

a) suspensão dos direitos políticos por três anos;

b) multa civil de R\$ 30.000,00, a ser revertida em favor do Município de Iguatama/MG, com atualização monetária a partir da data da sentença, na forma do Manual de Cálculos da Justiça Federal;

c) proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de três anos” (fls. 183/185 – grifos no original).

Da análise das provas juntadas aos autos, verifico que o requerido, ora apelante, na condição de ex-gestor do Município de Iguatama/MG recebeu recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, para execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE, nos anos de 2005/2006, com data final de prestação de contas em 15/04/2006 e 15/04/2007. Constato, ainda, que o requerido foi instado pelo órgão concedente para prestar contas, todavia, manteve-se silente (fl. 15 e 17, anexo I).

Cai por terra a alegação de impossibilidade de prestar contas em face do incêndio ocorrido no âmbito da prefeitura no ano de 2004, tendo em vista que os recursos foram repassados à municipalidade nos exercícios de 2005 e 2006, e só foram apresentadas no ano de 2013 pelo seu sucessor (anexos II e III), o que não afasta a responsabilidade do ora apelante.

Em mesmo sentido:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONTRADIÇÃO EXISTENTE SEM ALTERAÇÃO DO JULGAMENTO. ACOLHIMENTO DOS DECLARATÓRIOS.

Omissis.

3. Embora não desconheça o entendimento jurisprudencial desta Corte no sentido de que a prestação de contas apresentada pelo sucessor não afasta a responsabilidade administrativa do prefeito antecessor, a situação dos autos contém uma peculiaridade que justifica a não aplicação do referido entendimento.

Omissis.

(TRF1. EDAC 0004675-25.2012.4.01.3814, Terceira Turma, Des. Federal Mônica Sifuentes, e-DJF1 de 09/10/2017).

Compulsando os autos à luz da legislação de regência aplicável e da iterativa jurisprudência pátria, verifico que houve irregularidade do gestor público decorrente de negligência no trato da coisa pública.

A documentação anexada aos autos não deixa dúvidas quanto à omissão do requerido no dever de prestação de contas das verbas oriundas do

FNDE. Não se pode olvidar o dever de prestação de contas do gestor municipal em se tratando de recursos públicos.

Não há qualquer prova nos autos que infirme as imputações atribuídas ao recorrido de prática de atos de improbidade administrativa descritos no tipo do art. 11, inciso VI, da Lei 8.429/92, *litteris*:

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:

Omissis;

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

No que tange ao elemento subjetivo, a má-fé, penso caracterizado no fato de o administrador público deixar de atender no momento apropriado ao chamado das autoridades competentes para sanar as irregularidades apontadas dos recursos transferidos.

Nesse contexto, a prestação de contas e a apresentação de documentos essenciais não é apenas formalidade da administração federal, mas sim requisito ao atendimento da moralidade administrativa e da publicidade dos atos administrativos.

Não se desconhece a jurisprudência desta Corte que trafega no sentido de que a prestação de contas extemporâneas ou incompletas por administradores públicos efetivamente não implica a responsabilização por ato de improbidade na forma da Lei 8.429/92.

Todavia, não é esse o caso dos autos, como demonstra a transcrição da sentença vergastada e a documentação adunada, nas quais evidenciam a grave negligência do dever de prestação de contas, desrespeitando-se a coisa pública, a sociedade e a justiça.

Restou, portanto, demonstrado que o réu cometeu conduta ímproba consistente na omissão de prestação de contas, como demonstram os documentos acostados, fato sobejamente comprovado.

Daí porque, não vislumbro razões para alterar a dosimetria das sanções impostas, que foi aplicada dentro dos parâmetros normativos do art. 12 da Lei de Improbidade, de acordo com o princípio da proporcionalidade.

Diz o referido dispositivo, *litteris*:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

Omissis.

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

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Constato, assim, que **as sanções impostas na sentença** ao requerido – suspensão de direitos políticos por 3 (três) anos, pagamento de multa civil no valor R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) e a proibição de contratar com o Poder Público por 3 (três) anos – **foram aplicadas em observância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.**

Ressalto que o valor da multa civil deve ser corrigido segundo o Manual de Cálculos da Justiça Federal, a contar da sessão de julgamento da apelação (cf., *inter plures*, STJ, Decisão no Recurso Especial nº. 1.484.470, Segunda Turma, Rel. Ministro Francisco Falcão, DJe de 06/02/2017).

Ante o exposto, **nego provimento** à apelação interposta por Bibiano de Carvalho Neto.

É o voto.