



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Número do 1.0443.13.000310-8/001 **Númeraço** 0003108-
Relator: Des.(a) Wilson Benevides
Relator do Acordão: Des.(a) Wilson Benevides
Data do Julgamento: 10/11/2022
Data da Publicaçã: 16/11/2022

REMESSA NECESSÁRIA - APELAÇÃO - AÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO - AUSÊNCIA DA PROVA DO ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE E DO DANO AO ERÁRIO - CONFIRMAÇÃO DA SENTENÇA. O col. Supremo Tribunal Federal assentou, em sede de repercussão geral, a tese de que "são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.". Nos termos do artigo 2º da Lei nº 9.424/96, vigente à época dos fatos, os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu Magistério. O descumprimento desse preceito legal não implica necessariamente a caracterização de um ato de improbidade. A negligência, a desatenção, a ineficiência ou até mesmo a incompetência do gestor municipal, sem contornos de má-fé, não o qualificam como desonesto ou corrupto. Ausente a prova do dolo e do dano à Administração Pública Municipal, notadamente porque os recursos reverteram-se em prol do interesse público, descabe a pretensão de ressarcimento ao erário.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0443.13.000310-8/001 - COMARCA DE NANUQUE
- APELANTE(S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS -
APELADO(A)(S): JORGE LUIZ MIRANDA EX-PREFEITO(A) MUNICIPAL DE
NANUQUE - LITISCONSORTE(S): MUNICÍPIO NANUQUE

A C Ó R D ã O

Vistos etc., acorda, em Turma, a 7ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em REMESSA NECESSÁRIA, CONFIRMAR A SENTENÇA, PREJUDICADO O RECURSO VOLUNTÁRIO.



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

DES. WILSON BENEVIDES

RELATOR

DES. WILSON BENEVIDES (RELATOR)

VOTO

Trata-se de Apelação interposta contra a sentença de Ordem 27, proferida pelo MM. Juiz de Direito da 1ª Vara Cível, Criminal e da Infância e Juventude da Comarca de Nanuque, que julgou improcedente a Ação Civil Pública proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL em face de JORGE LUIZ MIRANDA.

Inconformado, o Órgão Ministerial sustenta que o col. STF já reconheceu a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário decorrentes de ato doloso de improbidade administrativa. Afirma que, embora o objeto da ação não seja a aplicação de penalidades por ato de improbidade administrativa, o fato de haver pedido expresso de ressarcimento ao erário implica na necessária análise da conduta do réu, subsumida ao artigo 11, caput, e inciso VI, da Lei nº 8.429/92.

Pontua que restou provado que a Prefeitura aplicou, de forma indevida, recursos do FUNDEF em unidades de ensino estaduais e em escolas não ligadas ao ensino fundamental (R\$25.081,37), em recursos de gêneros alimentícios (R\$5.026,32) e no Departamento de Educação da Secretaria Municipal de Educação (R\$4.736,61). Argumenta que, à luz do artigo 2º, da Lei nº 9.424/96, os recursos do fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu magistério.



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Aduz que o art. 70, da Lei nº 9.424/96, disciplina o que são consideradas despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, o que evidencia que os recursos destinados ao FUNDEF não foram utilizados da forma preconizada em lei. Ressalta que a perícia realizada pelo CAEX constatou que todas as notas de empenho acostadas aos autos não apresentaram a assinatura do liquidante, deixando em aberto a averiguação se as mercadorias compradas foram efetivamente entregues e se os serviços prestados foram realizados a contento.

Acrescenta que as notas de empenho estão sem as devidas quitações/recebimentos nos campos apropriados e não há nos autos comprovantes das despesas empenhadas, inviabilizando a possibilidade de se apurar se os credores receberam ou não a quantia a eles devida ou se, de fato, a despesa empenhada foi realizada. Destaca que, apesar de intimado para apresentar esses documentos, o réu permaneceu inerte por mais de 10 anos.

Assevera que os autos, especialmente as declarações de testemunhas, demonstram claramente o dolo na conduta do apelado, que deliberadamente optou pela malversação dos recursos públicos e pela falta de prestação de contas. Salaria que nos atos de improbidade administrativa basta o dolo genérico. Aponta, assim, que a conduta do apelado se amolda ao disposto no inciso VI, do artigo 11, da Lei de Improbidade.

Isto posto, requer o provimento do recurso, para reformar a sentença, condenando o apelado ao ressarcimento integral do erário, que, na época da propositura da demanda, perfazia a quantia de R\$2.171.402,63, acrescidos de juros e correção monetária.

Contrarrazões à Ordem 35, pugnando o desprovimento do apelo.

Parecer da d. Procuradoria-Geral de Justiça às Ordens 40 e 42.

É, em síntese, o relatório.



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso voluntário e o recebo em seus regulares efeitos.

I - REMESSA NECESSÁRIA

Inicialmente, no tocante ao cabimento da Remessa Necessária, em casos como o presente, vinha adotando o entendimento no sentido de que, devido à singularidade do rito da ação civil pública e à ausência de previsão de remessa de ofício na lei que a disciplina (Lei nº 7.347/85), não haveria que se falar em aplicação subsidiária do art. 19, da Lei da Ação Popular.

Nada obstante, os integrantes desta 7ª Câmara Cível, por maioria, são adeptos à aplicação por analogia do art. 19 da Lei nº 4.717/65, como norma de integração dentro do microsistema processual da tutela coletiva.

Ademais, a despeito da ausência de previsão legal acerca da necessidade do reexame necessário para a sentença de improcedência proferida na ação civil pública, o colendo STJ tem adotado o entendimento de ser aplicável, por analogia, a regra do art. 19 da Lei n. 4.717/1965.

Portanto, também prepondera a orientação do STJ: 1. Por aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65, as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário. (REsp 1108542/SC, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/05/2009, DJe 29/05/2009).

Destarte, pelo princípio da colegialidade, curvo-me a essa nova inteligência, na esteira do entendimento manifestado pelo STJ, bem como por esta Câmara, e, nesse contexto, conheço, de ofício, da Remessa Necessária, por se tratar de sentença de improcedência de



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

pedido formulado em ação que apura a ocorrência de ato de improbidade administrativa.

II - MÉRITO

Verifica-se que o Ministério Público do Estado de Minas Gerais propôs, em 23/01/2013, Ação Civil Pública em face de JORGE LUIZ MIRANDA, visando à condenação do requerido ao ressarcimento integral de dano, no valor de R\$2.171.402,63 (dois milhões cento e setenta e um mil quatrocentos e dois reais e sessenta e três centavos).

Segundo o Órgão Ministerial, no período de janeiro a dezembro de 2001, constatou-se a aplicação irregular de recursos do FUNDEF pelo então Prefeito, Jorge Luiz Miranda, consistente no pagamento da quantia de R\$854.305,00 na remuneração de pessoal estranho ao ensino fundamental; na destinação de recursos para unidades de ensino estaduais e para escolas não ligadas ao ensino fundamental (R\$25.081,37); no pagamento de gêneros alimentícios (R\$5.026,32) e na destinação para o Departamento de Educação da Secretaria Municipal de Educação (R\$4.736,61).

Consta, ainda, que as notas de empenho não possuem a assinatura do liquidante, de sorte a demonstrar a entrega de mercadorias e a prestação de serviços, bem como falta a anotação de quitação no campo apropriado, a evidenciar o efetivo pagamento por parte da Administração Pública. Acrescenta, também, que o edil não cuidou de cumprir seu dever legal de prestar contas.

Pois bem.

Acerca da temática, a Constituição Brasileira de 1988 estatui, no artigo 37, caput, os princípios que devem nortear a Administração Pública, consistentes na legalidade, impessoalidade, moralidade,



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

publicidade e eficiência. Em razão da forma republicana de governo adotada pelo texto constitucional, a prática de uma conduta violadora de tais princípios e geradora de dano ao erário deve ensejar a responsabilização dos agentes públicos.

Consoante explica Waldo Fazzio Júnior, enquanto a imoralidade é o oposto do princípio constitucional da moralidade, a prática de improbidade administrativa é "a antítese não de um princípio, mas do conjunto coordenado dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência." (Atos de Improbidade Administrativa. 2ª Edição. Editora Atlas. São Paulo. 2008. Pág. 72.).

Configurado o ato de improbidade, o artigo 37, §4º, do texto constitucional, arrola as sanções aplicáveis ao agente público, tais como a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, correspondente esta à Lei nº 8.429/92.

Nada obstante, em nosso ordenamento jurídico, prevalece, em prol da segurança jurídica e, por conseguinte, da estabilização das relações sociais, a estipulação de um prazo para exercício de uma pretensão, sob pena de restar configurada a prescrição. Tal como ocorre na esfera privada, os ilícitos praticados contra a Administração Pública também se submetem, regra geral, a um prazo prescricional. A propósito, é o que prevê o artigo 37, §5º, da CRFB/88:

§ 5º 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.

No tocante aos atos de improbidade administrativa, o artigo 23, inciso I, da Lei nº 8.429/92, prevê o prazo de 05 (cinco) anos, após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

de confiança, para propositura da ação correspondente para aplicação das sanções previstas naquela lei.

Não se pode negligenciar, porém, a ressalva contida na parte final do artigo 37, §5º, da CRFB/88, quanto às ações cíveis de ressarcimento do erário.

Segundo elucidado pelo Ministro Edson Fachin, no bojo do RE 852475/SP, o comando estabelece como um verdadeiro ideal republicano que a ninguém, ainda que pelo longo transcurso de lapso temporal, é autorizado ilicitamente causar prejuízo ao erário, locupletando-se da coisa pública ao se eximir do dever de ressarcir-lo.

Nesse contexto, o col. Supremo Tribunal Federal, em interpretação ao citado dispositivo constitucional, assentou, em sede de repercussão geral, a tese de que "são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa."

Feitas tais digressões, no caso em exame, denota-se que o Parquet não busca a aplicação das sanções tipificadas na Lei nº 8.429/92 ao requerido, haja vista o decurso do prazo prescricional a que fazia referência a antiga redação do artigo 23 dessa lei, mas tão somente a sua condenação a ressarcir o erário.

Assim, à luz do entendimento firmado pelo col. STF, cumpre examinar se restou demonstrada a prática de ato doloso de improbidade administrativa pelo réu, de modo a atrair sua responsabilização pelo ressarcimento do dano ao erário.

Os elementos de prova coligidos revelam que o Ministério Público instaurou o Inquérito Civil de nº MPMG-0443.01.000003-4, para apurar notícias de irregularidades na aplicação do FUNDEF no Município de Nanuque. Observa-se que, na esfera extrajudicial, foram produzidos dois pareceres contábeis.

No primeiro deles, as seguintes irregularidades foram



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

averiguadas:

- * "Conclui-se que no período de janeiro a dezembro de 2001 foi aplicado indevidamente, na remuneração de pessoal estranho ao ensino fundamental, a importância de R\$854.305,00."
- * Já em relação aos recursos do FUNDEF para as demais despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino Fundamental (máximo de 40%), a prefeitura aplicou, indevidamente, recursos em unidades de ensino estaduais e em escolas não ligadas ao ensino fundamental.
- * (...) constam pagamentos com recursos do FUNDEF de gêneros alimentícios, contrariando assim a legislação do fundo.
- * (...) consta uma série de despesas relacionadas com o "Departamento de Educação", da Secretaria Municipal da Educação.

Na segunda perícia, os profissionais constataram a existência de irregularidades nas notas de empenho, que não continham a assinatura do liquidante, tampouco o registro de quitação no campo apropriado. E concluíram:

"Conforme citado neste parecer, o município de Nanuque não comprovou as despesas com o FUNDEF realizadas em 2001 e, por isto, elencamos todas as notas de empenho sem comprovação de despesas nos autos e colocamos à apreciação de Vossa Excelência.

A relação encontra-se anexada a este parecer e perfaz o valor total atualizado de R\$2.171.402,63, no qual se configura em dano ao erário a ser devolvido aos cofres públicos caso o agente público não comprove a efetiva realização de tais despesas."



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Considerando que o réu é revel e que o autor da ação não requereu a produção de qualquer prova, o acervo probatório restringiu-se à documentação que instruiu o Inquérito Civil Público.

A despeito das alegações contidas na exordial, tem-se que a prova produzida é extremamente frágil acerca do elemento anímico do agente político, bem como do dano à Administração Pública Municipal.

Cediço que, à luz do artigo 2º da Lei nº 9.424/96, vigente à época dos fatos, os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu Magistério. Contudo, é importante ressaltar que a prática de um ato ilegal não implica necessariamente na caracterização de um ato de improbidade. A negligência, a desatenção, a ineficiência ou até mesmo a incompetência do gestor municipal, sem contornos de má-fé, não o qualificam como desonesto ou corrupto, de modo a atrair as sanções da Lei nº 9.429/92.

Arnaldo Rizzardo, ao tratar sobre a questão, explica:

Não se pense que todo ato contra os deveres contidos no art. 11 enquadra-se na categoria de ato de improbidade, mesmo que se veja na gênese da conduta algum matiz de ilegalidade. Não se tem em conta a ilegalidade, mas a imoralidade revelada no exercício da atividade em prol de ente público. Não se pune o administrador falho, incompetente, desatento, desidioso, para cuja ineficiência se submete ao processo administrativo, e sim o administrador desonesto, que dirige os atos para violar os princípios da moralidade pública, cuja conduta deve estar eivada de má-fé. (Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa. 3ª Edição. Editora Forense. Rio de Janeiro. 2014. Pág. 591)

In casu, competia ao Representante do Ministério Público provar o



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

dolo do requerido em empregar os recursos do FUNDEF em desacordo com os ditames legais, ônus do qual não se desincumbiu.

Ademais, não há prova contundente de que houve lesão ao erário, mormente porque, ao que se denota, os recursos, conquanto não tenham sido destinados ao ensino fundamental, reverteram-se em prol do interesse público.

Ainda, as irregularidades encontradas nas notas de empenho, como ausência de assinatura do liquidante ou de registro da quitação, não levam à conclusão automática de que os serviços não foram prestados ou as mercadorias entregues.

Nesse tocante, incumbia ao Órgão Ministerial trazer ao menos outros elementos de prova que indicassem essa circunstância, o que não foi feito, notadamente diante da dispensa da produção de provas no bojo do processo judicial.

Assim, é temerária a conclusão de que houve dolo do então Prefeito Municipal na aplicação irregular dos recursos do FUNDEF e de que referida irregularidade, por si só, gerou dano ao erário, sem a existência de elementos de prova robustos nesse sentido.

Como bem destacou o Julgador Primevo, "a ausência de comprovação dos pagamentos realizados pelo requerente não desincube o autor de demonstrar que os valores da Conta FUNDEF não foram efetivamente empregados em prol do Município, de modo que, na hipótese, não restou comprovado o efetivo dano ao patrimônio público."

Conforme já se pronunciou este Eg. Tribunal de Justiça:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO. DEMANDA FUNDADA NA PRÁTICA DE ATOS DOLOSOS DE IMPROBIDADE.



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

IMPRESCRITIBILIDADE. STF. RE Nº 852.475/SP (REPERCUSSÃO GERAL). APLICAÇÃO IRREGULAR DE RECURSOS DO FUNDEF. ILEGALIDADE. AUSÊNCIA DE CONDUTA DESONESTA. ATO ÍMPROBO NÃO CONFIGURADO. RECURSO PROVIDO.

1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 852.475/SP, em que fora reconhecida repercussão geral, fixou tese no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

2. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça adotou entendimento de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta como incursa nas previsões na Lei de Improbidade Administrativa, faz-se necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado no dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos culpa, nas hipóteses elencadas pelo art. 10 da Lei nº 8.429/92.

3. A aplicação irregular recursos do FUNDEF, embora caracterize ilegalidade, não induz ao reconhecimento da existência de ato de improbidade administrativa.

4. No caso, à míngua de qualquer elemento de prova capaz de demonstrar que o gestor agiu com dolo ou desonestidade, não se mostra possível o enquadramento da conduta ao tipo de improbidade previsto no art. 11, caput e inciso I, da Lei nº 8.429/92,

5. Ausente o enquadramento do ato nos tipos da Lei de Improbidade, e não sendo constatado o elemento volitivo, inviável a condenação do réu ao ressarcimento ao erário. (TJMG - Apelação Cível 1.0023.14.000949-1/001, Relator(a): Des.(a) Bitencourt Marcondes , 19ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/02/2020, publicação da súmula em 20/02/2020)

Não vislumbro motivos, portanto, para reforma da sentença que



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

julgou improcedente o pedido inicial.

Isto posto, EM REMESSA NECESSÁRIA, CONHECIDA DE OFÍCIO, CONFIRMO A SENTENÇA, PREJUDICADO O RECURSO VOLUNTÁRIO.

Sem custas.

DES. BELIZÁRIO DE LACERDA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. PEIXOTO HENRIQUES - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "EM REMESSA NECESSÁRIA, CONHECIDA DE OFÍCIO, CONFIRMARAM A SENTENÇA, PREJUDICADO O RECURSO VOLUNTÁRIO."