



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS

Gabinete do Desembargador Guilherme Gutemberg Isac Pinto

DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO Nº 408624.94.2015.8.09.0074

5ª CÂMARA CÍVEL

COMARCA DE IPAMERI

AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

RÉUS : MUNICÍPIO DE IPAMERI, DANIELA VAZ CARNEIRO, JÂNIO ANTÔNIO CARNEIRO E ANA LÚCIA VAZ SIMÃO

APELAÇÕES CÍVEIS

1º APELANTE : MUNICÍPIO DE IPAMERI

2ª APELANTE : ANA LÚCIA VAZ SIMÃO

3º APELANTE : JÂNIO ANTÔNIO CARNEIRO

4ª APELANTE : DANIELA VAZ CARNEIRO

APELADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

RELATOR : DES. GUILHERME GUTEMBERG ISAC PINTO

VOTO

Trata-se de **DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO** e **APELAÇÕES CÍVEIS** interpostas por **MUNICÍPIO DE IPAMERI, ANA LÚCIA VAZ SIMÃO, JÂNIO ANTÔNIO CARNEIRO** e **DANIELA VAZ CARNEIRO** contra sentença proferida pelo Juízo da Vara das Fazendas Públicas da Comarca de Ipameri, Dra. Maria Antônia de Faria, nos autos da *ação civil pública por ato de improbidade administrativa* promovida contra todos pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**.



A presente demanda civil pública pretende a condenação do ente federado por ter contratado camisetas para as crianças/alunos da escola municipal do Distrito de Domiciano Ribeiro com a logomarca do governo municipal, fazendo promoção pessoal da gestão política da Prefeita na época, configurando também ato de improbidade administrativa cometido pela Chefe do Executivo e pelos Secretários de Gestão Administrativa e de Educação.

A sentença recorrida julgou parcialmente procedentes os pedidos iniciais para condenar (i) **DANIELA** (Prefeita), **JÂNIO** (Secretário de Gestão Administrativa) e **ANA LÚCIA** (Secretária de Educação) por atos de improbidade administrativa, aplicando-lhes as sanções pertinentes (fls. 910/911 dos autos físicos) e (ii) o **MUNICÍPIO DE IPAMERI** a não contratar nem utilizar vestimenta que faça promoção pessoal da prefeita DANIELA (evento 3, arquivo “000115...”).

O **MUNICÍPIO DE IPAMERI** embargou de declaração no evento 3, arquivo “000117...”, cujo recurso foi parcialmente provido, apenas para se inserir índices de atualização (correção monetária e juros de mora) aos valores fixados na sentença (evento 3, arquivo “000128...”).

Indignado, o **MUNICÍPIO DE IPAMERI** apelou, alegando, em síntese, que (1.a) a contratação de camisetas para crianças da escola municipal do Distrito de Domiciano Ribeiro com a logomarca do governo municipal não fez promoção pessoal, nem citou nomes, cores ou símbolos relativos à gestão da época (evento 3, arquivo “000130...”).

A segunda a apelar foi **ANA LÚCIA**, a qual suscitou, em preliminar, (2.a) o cerceamento de defesa. No mérito, afirmou que (2.b) a conduta não foi dolosa e que (2.c) não houve autopromoção (evento 3, arquivo “000131...”).

O terceiro apelo foi de **JÂNIO**, o qual aduziu, em preliminares, (3.a) nulidade da sentença por falta de fundamentação e (3.b) cerceamento de defesa. No mérito, afirmou que (3.c) não houve dano ao Erário; (3.d) não houve promoção pessoal; (3.e) os uniformes eram necessários e a legislação municipal não proibia o uso do brasão do governo e (3.f) não houve enriquecimento ilícito nem dolo (evento 3, arquivo “000135...”).

Por fim, **DANIELA** também recorreu, afirmando, em preliminares, (3.a) impropriedade da via eleita; (3.b) inaplicabilidade da lei de improbidade aos agentes políticos; (3.c) cerceamento de defesa; (3.d) ausência de alegações finais e (3.e) incompetência absoluta do juízo. No mérito, afirmou que (3.f) não há impedimento para o uso da marca da gestão governamental; (3.g) não houve promoção pessoal; (3.h) não foram usados nomes, cores ou símbolos da Prefeita; (3.i) a legislação municipal não proibia o uso do brasão do governo; (3.j) não foi a responsável pela contratação; (3.k) sua responsabilidade é subjetiva; (3.l) não houve prejuízo ao Erário nem dolo. Subsidiariamente, pugnou pela (3.m) proporcionalidade das sanções aplicadas (evento 3, arquivo “000139...”).



A PGJ, por seu turno, ofertou parecer pelo conhecimento e desprovimento do reexame necessário e dos apelos (evento 14).

Intimadas as partes para se manifestarem quanto a possível ausência da comprovação da autoria do ato ilegal, vieram as peças dos eventos 38/40, por parte do 1º, 4º e 3º apelantes, nesta ordem.

1. Da admissibilidade.

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço da remessa obrigatória e dos apelos. E havendo questões preliminares a serem dirimidas, inicio por elas.

2. Das preliminares dos apelos.

2.1. Da nulidade da sentença por falta de fundamentação (JÂNIO).

Segundo entendimento dominante desta Corte: “(...) I - Desarrazoada a pretensão de nulidade do ato por falta de fundamentação, quando delineados, ainda que de forma sucinta, os motivos que nortearam a decisão...” (TJGO, **3ª CC**, AC 0055050-80.2012.8.09.0093, Rel. JOSÉ CARLOS DE OLIVEIRA, DJe 08/02/19).

Ainda neste sentido: TJGO, **1ª CC**, AC 0044201-10.2014.8.09.0051, Rel. ROBERTO HORÁCIO DE REZENDE, DJe 14/12/18; **2ª CC**, AC/RN 0297969-31.2013.8.09.0137, Rel. CARLOS ALBERTO FRANÇA, DJe 31/01/19; **4ª CC**, AC 0419557-56.2011.8.09.0175, Rel. ELIZABETH MARIA DA SILVA, DJe 10/12/18; **5ª CC**, AC 5002990-98.2017.8.09.0051, Rel. OLAVO JUNQUEIRA DE ANDRADE, DJe 28/11/18 e **6ª CC**, AC 0223398-85.2015.8.09.0051, Rel. NORIVAL DE CASTRO SANTOMÉ, DJe 19/12/18.

Ademais, o magistrado *a quo* teceu 12 páginas, no capítulo 2 de sua sentença, para tratar dos atos de improbidade objeto da lide, alegando, no terceiro parágrafo de fl. 898 da sentença (evento 3, arquivo “000115...”), que “*as provas são endereçadas direta e unicamente ao magistrado*”.

Desta feita, considero suficientemente fundamentada a sentença recorrida.



2.2. Da impropriedade da via eleita(DANIELA).

*“(...) 7. A legitimidade do órgão ministerial para a atuação na defesa da sociedade abrange toda e qualquer demanda que vise à proteção do patrimônio público. **Pode valer-se da Ação Civil Pública** como objeto constitutivo negativo, não tendo esta por objeto, apenas, a condenação em dinheiro ou em obrigação de fazer ou não fazer, sendo possível ter como objeto pedido constitutivo ou desconstitutivo de ato jurídico. São cumuláveis os pedidos em que se pretende a **condenação pela prática de ato de improbidade administrativa**, tendo em vista a natureza difusa do interesse tutelado...”* (STJ, 2ª Turma, REsp 1.660.381/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/08/2018, DJe 26/11/2018) (grifei).

Inclusive, o Tema 701 do STJ (REsp 1.366.721/BA), julgado sob o rito dos recursos repetitivos, é categórico em afirmar que a ação civil pública para a condenação por ato de improbidade administrativa não só é cabível, como também o pedido de indisponibilidade de bens dos réus, se for o caso (1ª Seção, DJe 19/09/14).

2.3. Da não aplicação da Lei nº 8.429/1992 aos agentes políticos e da incompetência absoluta do juízo a quo (DANIELA).

Segundo o STF, em decisão recente de agosto do ano passado, *“(...) 1. Os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa, quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade. Não há qualquer impedimento à concorrência de esferas de responsabilização distintas, de modo que carece de fundamento constitucional a tentativa de imunizar os agentes políticos das sanções da ação de improbidade administrativa, a pretexto de que estas seriam absorvidas pelo crime de responsabilidade. A única exceção ao duplo regime sancionatório em matéria de improbidade se refere aos atos praticados pelo Presidente da República, conforme previsão do art. 85, V, da Constituição. 2. O foro especial por prerrogativa de função previsto na Constituição Federal em relação às infrações penais comuns não é extensível às ações de improbidade administrativa, de natureza civil. Em primeiro lugar, o foro privilegiado é destinado a abarcar apenas as infrações penais. **A suposta gravidade das sanções previstas no art. 37, § 4º, da Constituição, não reveste a ação de improbidade administrativa de natureza penal.** Em segundo lugar, o foro privilegiado submete-se a regime de direito estrito, já que representa exceção aos princípios estruturantes da igualdade e da república. Não comporta, portanto, ampliação a hipóteses não expressamente previstas no texto constitucional. E isso especialmente porque, na hipótese, não há lacuna constitucional, mas legítima opção do poder constituinte originário em não instituir foro privilegiado para o processo e julgamento de agentes políticos pela prática de atos de improbidade na esfera civil. Por fim, **a fixação de competência para julgar a ação de improbidade no 1º grau de jurisdição, além de constituir fórmula mais republicana, é atenta às capacidades institucionais dos diferentes graus de jurisdição para a realização da instrução processual, de modo a promover maior eficiência no combate à corrupção e na proteção à moralidade administrativa...**”* (STF, Tribunal Pleno, Pet 3.240 AgR, Relator Min. TEORI ZAVASCKI, Relator p/ Acórdão Min. ROBERTO BARROSO, DJe 22/08/18) (negritei).



Logo, segundo a Corte Suprema, a Lei dos atos de improbidade administrativa não só se aplicam aos agentes políticos, como é da competência do juízo de 1ª instância apreciar as ações que envolvem este tipo de ilegalidade. Exceção apenas para o Presidente da República, que não faz parte da lide.

2.4. Da nulidade por ausência de alegações finais (DANIELA).

As alegações/razões finais, por força do artigo 366 do CPC, só fazem parte do procedimento ordinário, mormente na ação civil pública (artigo 19 da Lei nº 7.347/1985), quando o processo é saneado e se realiza audiência de instrução e julgamento com a produção de outras provas, sendo despicienda sua realização quando há resolução de mérito antecipada da lide, como aqui verificado.

2.5. Do cerceamento de defesa (ANA LÚCIA, JÂNIO e DANIELA).

*“A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que **'não ocorre cerceamento de defesa por julgamento antecipado da lide quando as instâncias ordinárias consideram suficiente a instrução do processo...'**”* (informações adicionais no AgInt no REsp 1.551.157/DF, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, 2ª Turma, DJe 25/10/18) (negritei).

Da mesma forma, em outro caso de ação para a investigação e punição por ato de improbidade administrativa, o STJ reforçou que o julgamento antecipado é possível, é ver:

“ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (...) JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE (...) 1. É firme o entendimento desta Corte no sentido de que 'havendo elementos de prova suficientes nos autos, mostra-se possível o julgamento antecipado da lide, sem que isso implique cerceamento de defesa' (AgInt no AREsp 337.735/RS, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe 03/02/2017)...” (STJ, 1ª Turma, AgInt no AREsp 876.669/MS, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, DJe 30/05/18).

Deste modo, como a prova cabal do ato tido como irregular se encontra inserido na fl. 10 da petição inicial (evento 3, arquivo “000001...”), qual seja, a fotografia de uma das camisetas objeto da lide, ao que tudo indica, resta apenas definir, no mérito, se os dizeres ali impressos geraram ou não, a malfadada promoção pessoal defendida pelo *Parquet* e se, configurada a irregularidade, elas foram cometidas pelos apelantes.

Em síntese, o fato de a presente ação tratar de direitos indisponíveis não afasta seu



juízo antecipado, desde que este se dê não em razão de revelia (**inciso II** do artigo 355 do CPC), mas sim por desnecessidade de produção probatória (**inciso I** do artigo 355 do CPC), como foi o caso. Neste sentido: STJ, 2ª Turma, AgInt no AREsp 859.894/MA, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, DJe 25/08/16.

Logo, o julgamento antecipado da ação civil pública por ato de improbidade administrativa é possível.

Aliás, a título de esclarecimento, muito embora somente os réus **MUNICÍPIO DE IPAMERI** e **JÂNIO** tenham apresentado contestação no feito (evento 3, arquivos “000106...” e “000111...”, respectivamente), o juízo de 1º grau não decretou a revelia dos demais (**ANA LÚCIA** e **DANIELA**).

Desta forma, rechaço as preliminares e passo ao mérito, começando pelo duplo grau de jurisdição.

3. Da remessa necessária.

De pronto, esclareço que, não obstante o afastamento das questões preambulares acima, a causa está a exigir produção probatória específica, não pelos motivos delineados nos apelos (simples requisição na contestação e falta de alegações finais), mas sim porque a prova dos autos não foi suficiente para definir, com absoluta certeza, de quem partiu a ordem (autoria) para a inserção dos dizeres nas camisetas de uniforme objeto da lide.

De acordo com a sentença recorrida, a 2ª apelante (**ANA LÚCIA**), Secretária de Educação à época, foi **omissa** ao receber os uniformes e não inadmiti-los, diante da irregularidade constatada (propaganda e/ou promoção pessoal daquele governo municipal no verso das camisetas).

Já quanto ao 3º apelante (**JÂNIO**), Secretário de Gestão Administrativa na ocasião, a sentença disse que ele cometeu ato **comissivo**, pois assinou diversos documentos para a compra dos uniformes e respondeu pelo procedimento licitatório, sobretudo seu pagamento, muito embora tais atos burocráticos não possuam qualquer menção aos dizeres das camisetas dos uniformes.

Por derradeiro, a 4ª apelante (**DANIELA**), Prefeita na época, foi condenada pelo fato de ocupar o cargo de Chefe do Executivo, ao que tudo indica, também por **omissão**, pois seria responsável pelos atos de seus subordinados, independentemente de culpa ou dolo.



Ocorre que, de acordo com a redação da Lei 8.429/1992 e capitulação da petição inicial, os apelantes **ANA LÚCIA, JÂNIO** e **DANIELA** teriam praticado os atos de improbidade administrativa dos artigos 10, inciso XI, e 11, inciso I, incorrendo esta última na figura do artigo 9º, inciso XII, vejamos:

“Art. 9º. Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...)

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

*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: (...)*

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”.

Desta forma, necessário se faz enquadrar o grau das condutas praticadas pelos servidores réus nas hipóteses legais, **se por ação ou omissão**, sobretudo quando não há um documento nos autos, repito, que confirme a origem da ordem para a inserção dos dizeres nas malfadadas camisetas.

Só para se ter uma ideia, o Anexo I do Edital de Pregão Presencial nº 030/2015 da Prefeitura de Ipameri-GO, Processo nº 2015.0050.40, em seu item 15 menciona “camisetas com silk de uniforme infantil de 0 a 48 meses” (fl. 59 dos autos físicos) e, na descrição do produto, insere fotografia meramente ilustrativa somente da frente do uniforme, afirmando se tratar de “camisetas infantis” e na coluna “dados técnicos” acrescenta (fl. 63):

“Modelo: Meia Manga, feita em Malha PV e Silk com a descrição do nome da Creche.



Com acabamento de 1ª Qualidade.

Tamanho: Infantil de 0 a 48 meses

Cor: de acordo com cada Unidade Escolar.

Tecido: 67% dos fios de poliéster e 33% de viscose". (negritei)

Destarte, como se vê, não há nenhuma menção à logomarca e/ou palavras inseridas no verso das camisetas.

Além disso, segundo o entendimento dominante do STJ, para a configuração dos atos de improbidade administrativa há que se comprovar, de maneira fidedigna, a intenção premeditada de praticar a irregularidade nos casos dos **artigos 9º e 11, a título de dolo**, e ao menos a forma **culposa grave nas hipóteses do artigo 10** da Lei 8.429/1992, a propósito:

*"(...) IV. Em se tratando de improbidade administrativa, é firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que "a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, **a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10**" (STJ, AIA 30/AM, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, DJe de 28/09/2011). Em igual sentido: STJ, REsp 1.420.979/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 10/10/2014; REsp 1.273.583/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 02/09/2014; AgRg no AREsp 456.655/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 31/03/2014..." (STJ, 2ª Turma, AgRg no AREsp 135.281/GO, Rel. Ministra ASSULETE MAGALHÃES, DJe 13/09/16) (grifei).*

Por conseguinte, a meu ver, faz-se imperiosa a produção probatória no sentido de se descobrir, até para que se possa, claramente, subsumir, ou não, as condutas dos 2ª, 3º e 4ª apelantes às hipóteses ventiladas na exordial, quem foi o autor da determinação tida como irregular, bastando inquirir o sócio-proprietário da empresa contratada para a confecção das multicitadas camisetas de uniforme.

Somente a partir desta prova cabal, e de outras que se fizerem necessárias, será possível identificar, sem sombra de dúvidas, se os réus praticaram os supostos atos de improbidade administrativa por ação ou omissão, e se eles tiveram natureza dolosa ou culposa grave.

Portanto, diante da não produção de prova estritamente necessária ao deslinde da causa, a cassação da sentença, de ofício, se faz imprescindível.



4. Do mérito.

O mérito da causa, sobretudo sua discussão no bojo dos apelos, resta prejudicado, em face da anulação da sentença de ofício.

5. Dos honorários advocatícios em 2º grau.

Deixo de aplicá-los em virtude do provimento da remessa necessária e cassação da sentença de ofício, o que importa, de consequência, na anulação do ônus sucumbencial.

6. Dispositivo.

Ante o exposto, **conheço do Duplo Grau de Jurisdição e lhe dou provimento**, para cassar a sentença e determinar o retorno dos autos à origem para a realização de instrução processual (artigo 358 e seguintes do CPC), especialmente a oitiva do sócio-proprietário da empresa responsável pela confecção das camisetas de uniforme objeto da lide. **Apelos prejudicados.**

É o meu voto.

Datado e assinado em sistema próprio.

GUILHERME GUTEMBERG ISAC PINTO

Relator

DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO Nº 408624.94.2015.8.09.0074

5ª CÂMARA CÍVEL



COMARCA DE IPAMERI

AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

RÉUS : MUNICÍPIO DE IPAMERI, DANIELA VAZ CARNEIRO, JÂNIO ANTÔNIO CARNEIRO E ANA LÚCIA VAZ SIMÃO

APELAÇÕES CÍVEIS

1º APELANTE : MUNICÍPIO DE IPAMERI

2ª APELANTE : ANA LÚCIA VAZ SIMÃO

3º APELANTE : JÂNIO ANTÔNIO CARNEIRO

4ª APELANTE : DANIELA VAZ CARNEIRO

APELADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

RELATOR : DES. GUILHERME GUTEMBERG ISAC PINTO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do Duplo Grau de Jurisdição e Apelações Cíveis nº **408624.94.2015.8.09.0074**, da Comarca de Ipameri, em que figuram como Autor e Apelado **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**, como Réus **MUNICÍPIO DE IPAMERI, DANIELA VAZ CARNEIRO, JÂNIO ANTÔNIO CARNEIRO E ANA LÚCIA VAZ SIMÃO** e, como 1º Apelante **MUNICÍPIO DE IPAMERI**, 2º APELANTE **ANA LÚCIA VAZ SIMÃO**, 3º Apelante **JÂNIO ANTÔNIO CARNEIRO** e 4º Apelante **DANIELA VAZ CARNEIRO**.

Acorda o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, pela Quarta Turma Julgadora de sua Quinta Câmara Cível, à unanimidade de votos, em conhecer do Reexame Necessário e dar-lhe provimento e julgar prejudicados os Apelos, nos termos do voto do Relator.

Votaram acompanhando o Relator, os Excelentíssimos Senhores Desembargadores **Alan S. de Sena Conceição** e **Marcus da Costa Ferreira**.

Presidiu a sessão de julgamento o Excelentíssimo Senhor Desembargador **Alan S. de Sena Conceição**.

Representou a Procuradoria-Geral de Justiça o Dr. **Oswaldo Nascente Borges**.



Esteve presente na sessão o Dr. Dyogo Crosara, pelo 4º Apelante.

Documento datado e assinado em sistema próprio.

GUILHERME GUTEMBERG ISAC PINTO

Desembargador

Relator

