PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SANTARÉM

Processo N° 0000207-40.2015.4.01.3902 - 1ª VARA - SANTARÉM
Nº de registro e-CVD 00107.2019.00013902.2.00779/00128

Sentença

Tipo A

1. RELATÓRIO.

Trata-se de ação civil pública, por meio da qual o MPF imputa ao requerido, MAXWEEL RODRIGUES BRANDÃO, ato ímprobo pelo fato de que, enquanto Prefeito do município de Placas/PA, de forma dolosa, não teria atendido requisição feita pelo MPF, bem como seria o responsável pelo extravio de documentos públicos, referentes aos mesmos procedimentos licitatórios em relação os quais o MPF requisitara as informações sonegadas.

Segundo o MPF, Maxweel Rodrigues Brandão, à época em que atuava como gestor do município de Placas/PA, (2009 a 2012), firmou os contratos n. 15.02.10, P.P 9/2010-00009, no valor total de R$ 620.000,00, e n. 16.02.10, P.P. 9/2010-00010, no valor total de R$ 281.300,00, ambos com vigência de 03.02.2010 a 31.12.2010, envolvendo recursos do PNATE/FNDE.

No mais, alega que foram expedidos ofícios, em 17/01/2012 e 21/03/2012, ao então Prefeito de Placas/PA, solicitando cópias dos processos de licitação, referentes aos dois contratos, assim como dos comprovantes de pagamentos e instrumentos contratuais para fins de instrução de Inquérito Civil Público. Em 17/05/2012, o ex-gestor teria formalizado o recebimento da comunicação do MPF e respondido-a, porém, deixando de apresentar a documentação requisitada. Ademais, pontua que requisitou novamente a documentação, em 01/01/2013, sendo informado pelo novo gestor que todos os documentos do setor de licitações haviam sido extraviados, o que inviabilizara a continuidade da investigação.

O requerido, notificado, não apresentou defesa preliminar (fls. 90 e 95).

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO FELIPE GONTIJO LOPES em 08/07/2019, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.
A autenticidade deste poderá ser verificada em http://www.trf1.jus.br/autenticidade, mediante código 6129433902245.

Decisão às fls. 96/97, determinando a citação do requerido e oportunizando produção de provas às partes.

O MPF (fl. 99) apresentou manifestação, aduzindo não pretender produzir mais provas.

À fl. 120, o requerido foi citado por edital e, conforme certidão de fl. 121, não apresentou contestação.

Autos remetidos à DPU (fl. 121), que apresentou contestação às fls. 122/125, aduzindo, em síntese, ausência de dolo e ausência de provas que indiquem a autoria da prática dos ilícitos, pelo réu. No mais, alega que em nenhum momento o novo gestor afirmou que foi o requerido quem extraviou a documentação. Ao fim, pugnou pela improcedência dos pedidos, sem pugnar pela produção de provas.

Em sede de réplica (fls. 128/129), o MPF ratificou *in totum* os argumentos expendidos na inicial, pugnando pela condenação do requerido.

Após, os autos vieram conclusos.

É o relatório. Fundamento e decido.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1) JULGAMENTO ANTECIPADO (art. 355, I, CPC).

As provas documentais produzidas são suficientes para apreciação do mérito da demanda, sendo cabível o julgamento antecipado, conforme o art. 355, I, do CPC.

2.2) MÉRITO.

a) ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (art. 11, da LIA).

Os atos de improbidade administrativa contam com previsão constitucional, conforme art. 37, §4º, da Lei Maior: “Os atos de improbidade administrativa importarão 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, sem prejuízo da ação penal cabível."

O constituinte previu, além da possibilidade de aplicação de sanções penais, penalidades de cunho político-administrativo, consistentes em suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, àqueles considerados responsáveis pela prática de atos de improbidade administrativa.

Referido dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei n. 8.429/1992. Considerou que os atos de improbidade seriam aqueles praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual (art. 1º).

Considera-se agente público, nos termos da norma, todo aquele possua algum vínculo com a Administração, exercendo, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função públicos.

Esta Lei, conforme seus arts. 9º, 10, e 11, previu três espécies de atos de improbidade: a) atos que importam enriquecimento ilícito, constituindo em auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades protegidas pela norma; b) atos que importam em prejuízo 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 c) atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, consistindo em qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

Na hipótese dos autos, o requerido MAXWEEL RODRIGUES BRANDAO enquanto Gestor do Município de Placas/PA, pode ser responsabilizado pela prática de atos de improbidade, conforme art. 2º da Lei n. 8.429/1992, já que era agente público e a municipalidade recebeu recursos do PNATE/FNDE (competência federal).

Nos dizeres da inicial, o réu teria incorrido na figura dos arts. 4º[1] e 11º[2] da LIA, haja vista que não atendeu à requisição do MPF, para envio de documentos relativos ao processo de licitação, dispensa ou inexigibilidade do contrato n. 15.02.10, formalizado com a empresa J BATISTA DE LIMA -ME, pelo Município de Placas, e também por conta do extravio de documentos públicos que deveriam permanecer na Prefeitura, no término de sua gestão.

Em sua resposta à requisição, o requerido informou ocorrência de erro material no processo licitatório. Desse modo, foi instado, mais uma vez, para apresentar cópia dos processos de licitação e pagamentos referentes aos contratos 15.02.10 e 16.02.10, os quais estavam em processo investigatório, pelo Órgão Ministerial.

Porém, o demandado encaminhou apenas contrato referente à empresa J BATISTA DE LIMA -ME, conforme se verifica às fls. 47/48.

Com efeito, ao deixar de atender à requisição do MPF, o demandado, na qualidade de gestor, omitiu-se, deliberadamente, atrapalhando, assim, a

1 Art. 4° Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

2 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: (...)

conclusão das investigações relativas aos contratos supracitados, impedindo a instrução.

Por certo, o dolo restou caracterizado, uma vez que, com a omissão, o destino das receitas públicas oriundas dos recursos federais aplicados em tais contratos não pode ser investigada.

Veja-se que, à míngua de registros confiáveis, sequer se pode aferir a legitimidade da aplicação dos recursos federais, pois, mesmo após o término do mandato do requerido, ao solicitar os documentos do gestor sucessor, foi constatado, pelo autor, o extravio dos documentos produzidos durante a gestão do requerido, do setor de licitação do Município. Desse modo, não existe documentação idônea para amparar a atuação fiscalizadora do MPF, evidenciando-se completo desrespeito aos princípios mais básicos da Administração Pública.

Desse modo, ao requerido, na qualidade de gestor, responsável pela arrecadação de receitas públicas, compete garantir que tais recursos - que não lhe pertencem, mas sim a toda sociedade - tenham a devida destinação, o que passa necessariamente pelo respeito às normas de regência da administração pública. No contexto dessa atuação, não há espaço para situações que impeçam a fiscalização da aplicação de recursos públicos, ou qualquer possibilidade de sindicância sobre essa atuação, especialmente quando há indícios de malversação.

O dolo, para fins da configuração do ato de improbidade, não se encontra necessariamente na intenção de se locupletar ilicitamente dessas verbas, circunstância, em princípio, não verificada no caso em comento. Na hipótese, verifica-se o dolo do ato ímprobo, a partir da total ciência que tinha o demandado sobre o dever da correta aplicação das receitas, e do cuidado com a "coisa pública", bem como do indispensável zelo com manutenção dos

documentos que estavam sobre sua guarda e cuidados, cujo extravio e omissão, de certo, configuram conduta que demonstra o intencional desprezo às normas que regem a Administração Pública.

Quanto à alegação da defesa, de que não há evidências de que foi o requerido quem extraviou os documentos do setor de licitação, este fato não é crucial, mesmo digno de nota. Apenas se somou à sonegação, reiterada, de informações no bojo do ICP, indicativo do intento de mascarar as contas públicas atinentes às licitações investigadas pelo MPF, por parte do então Prefeito, ora réu. Em suma, existente a improbidade.

Nesse contexto, há consistentes indícios que apontam para a conclusão de que, enquanto atuou como gestor, o réu não cumpriu a obrigação legal de registrar, guardar e conservar a documentação relativa à aplicação de verbas públicas, deixando, assim, de prestar contas sobre a sua atuação como gestor dos recursos públicos. E o fez mesmo quando instado, por mais de uma vez, pelo MPF, no curso de ICP.

Portanto, configurada a improbidade em razão da violação aos princípios da administração (artigo 11), que não reclama a demonstração de enriquecimento ilícito ou dano ao erário. Ademais, a impossibilidade de haver qualquer controle, interno ou externo, sobre a correta destinação dos valores, em cotejo com todo o contexto narrado, demonstra ferimento aos princípios da publicidade, da moralidade e da legalidade (art. 11, II e IV, da LIA).

Diante dessas circunstâncias, resta plenamente caracterizada a prática de ato de improbidade administrativa em relação à omissão do autor, que acarretou a deliberada violação aos princípios da legalidade, moralidade e publicidade administrativa (CF88, artigo 37, caput), podendo ser enquadrado, como dito, o fato no artigo 11, caput, e incisos II e IV, da Lei nº 8.429/92:

b) DA RESPONSABILIDADE PELOS ATOS DE IMPROBIDADE.

Assentada a materialidade dos atos de improbidade decorrentes dos fatos, impõe-se examinar a responsabilidade do demandado pela sua ocorrência.

O réu atuou, durante o período da celebração dos contratos supramencionados, na condição de Gestor do Município de Placas. Nessa condição, exercia função de Ordenador de Despesas, responsável pela administração orçamentária, financeira e patrimonial dos recursos financeiros e bens atribuídos à sua unidade gestora. Assim, não poderia desconhecer o regramento próprio relativo ao recolhimento e aplicação de receitas de natureza pública e ao correlato dever de prestação de contas.

Especificamente quanto aos fatos em exame, pelo contexto probatório produzido nos autos, a omissão dolosa do requerido foi claramente evidenciada. O mesmo se pode dizer quanto à notória responsabilidade do agente público, pelo registro e guarda documental relativa a toda movimentação financeira do município. Desse modo, quanto ao réu, fica caracterizada a prática dos atos de improbidade quanto aos fatos narrados na inicial, na modalidade de atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

c) Das penalidades.

Por primeiro, ressalto que, ao aplicar as sanções por ato de improbidade, o magistrado detém liberdade para a dosagem das reprimendas, podendo aplicar uma, algumas ou todas as legalmente previstas.

Nesse sentido, o seguinte aresto:

> "ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX PREFEITO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. INTEMPESTIVIDADE. ATRASO DESARRAZOADO. DOLO E MÁ-FÉ. ATO DE IMPROBIDADE CONFIGURADO. DANO AO ERÁRIO. COMPROVAÇÃO. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. SENTENÇA MANTIDA. APELAÇÃO NÃO PROVIDA. 1. Não prospera a alegação de cerceamento de defesa, por falta de intimação da audiência de instrução com dez dias de antecedência, conforme disposto no art. 277 do CPC, uma vez que não demonstrado prejuízo pela apelante (princípio pas de nullité sans grief); além do que tal regra se aplica ao procedimento sumário, inaplicável ao caso em tela. 2. De igual maneira, não prospera a alegação de nulidade por ausência de qualificação jurídica, uma vez que, em ação de improbidade administrativa, o juiz não está vinculado à capitulação descrita na inicial, mas deve se pronunciar com relação aos fatos imputados. O réu não se defende da tipificação imputada, mas dos fatos narrados na inicial. (Precedente). 3. O mero atraso na prestação de contas por ex-prefeito não configura ato de improbidade administrativa, previsto no art. 11, VI, da Lei 8.429/1992, caso tenham sido entregues posteriormente e não se verifique a existência do elemento subjetivo na conduta do agente, consubstanciado no dolo ou má-fé. 4. No caso, a prestação de contas não foi aprovada, tendo sido, inclusive, enviada notificação pelo FNDE à requerida para que sanasse as pendências ou devolvesse os recursos recebidos e não aplicados, no prazo de 30 (trinta) dias. O silêncio da requerida evidenciou o dolo e a sua má-fé, com repercussão negativa para o município em razão de se encontrar irregular junto ao órgão federal. 5. O atraso desarrazoado na prestação de contas evidencia o dolo e a má-fé do ex-gestor, fato
> configurador de ato de improbidade. (Precedentes). 6. A ausência de prestação de contas só conduz ao ressarcimento dos valores recebidos se o dano for efetivo, cujo ônus da prova cabe ao autor, sendo indevida a condenação nesse aspecto com base em mera presunção ou ilação. 7. No caso, ficou comprovado o efetivo dano ao erário, a ensejar o ressarcimento dos recursos recebidos, uma vez que a requerida, após notificada para que sanasse as pendências ou devolvesse os valores recebidos e não aplicados, quedou-se inerte, além de não ter, em momento algum, apresentado provas que atestassem a devida execução dos recursos públicos. O objeto do convênio não foi atingido. 8. **As penas previstas no art. 12 da Lei 8.429/1992 podem ser aplicadas de forma cumulativa, ou não, em observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, considerando a gravidade do ato, a extensão do dano e o benefício patrimonial obtido. 9.**

> **Considerando a gravidade da conduta praticada pelo requerido, mormente por se tratar de agente público que detém a obrigação de comprovar a regularidade da aplicação das verbas públicas recebidas, em observância ao princípio da moralidade e da transparência, tenho como razoáveis e proporcionais as penas aplicadas, as quais são suficientes para a reprimenda do ato ímprobo, garantindo-se assim o restabelecimento da ordem jurídica**. 10. Apelação não provida." (AC 0000601-12.2008.4.01.3702 / MA, Rel. DESEMBARGADORA FEDERAL MONICA SIFUENTES, Rel.Conv. JUIZ FEDERAL GUILHERME MENDONÇA DOEHLER (CONV.), TERCEIRA TURMA, e-DJF1 de 07/07/2017) Grifo Meu

Pois bem, assentado que as condutas do réu importaram afronta aos princípios da Administração Pública (artigo 11, caput, da Lei nº 8.429/92) a ele devem ser aplicadas as penalidades previstas nos inciso III do artigo 12 da referida lei:

> 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: (caput com redação dada pela Lei nº 12.120/2009):
> I - na hipótese do art. 9°, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial 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 dez anos;
> II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano 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 cinco anos;
> **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.

Dentre os fatores a serem considerados na escolha e dosagem das penas, encontram-se a reprovabilidade da conduta, o eventual ressarcimento anterior à propositura da ação, a posição hierárquica do agente, a natureza dos serviços públicos ou bens jurídicos lesados, as consequências da ação ou omissão verificadas, entre outros fatores apurados no caso concreto (STJ, REsp 765.212/AC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, julgado em 02/03/2010).

Feitas tais considerações, passo à aplicação da pena considerando os atos constatados nos autos, tendo por bem aplicar ao réu a pena multa civil no valor de R$50.000,00 (cinquenta mil reais). Deixo de aplicar as demais penalidades, já que, mesmo cometendo conduta reprovável e ímproba, não houve comprovação de prejuízo, bem outros fatores a ensejarem a imposição de outras penalidades mais gravosas.

3. DISPOSITIVO.

ANTE O EXPOSTO, julgo PROCEDENTES os pedidos constantes na inicial, resolvendo o mérito na forma do art. 487, I, do CPC, para condenar MAXWEEL

RODRIGUES BRANDAO, pela prática de ato de improbidade, na forma do art. 11, da LIA, às seguintes sanções:

a) A pagar multa civil, no valor de R$50.000,00, a ser corrigida, desde a data desta sentença, na forma do Manual de Cálculo, incidindo juros desde a data da citação, com base no mesmo Manual.

Sem honorários (autor MPF). Custas pelo condenado.

Alimente-se o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade.

Publicar. Intimar. Sentença registrada eletronicamente.

Santarém/Pará, 08/07/2019.

FELIPE GONTIJO LOPES
JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO FELIPE GONTIJO LOPES em 08/07/2019, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.
A autenticidade deste poderá ser verificada em http://www.trf1.jus.br/autenticidade, mediante código 6129433902245.