



ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

**PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO****Número Único:** 0042763-56.2013.8.11.0041**Classe:** APELAÇÃO CÍVEL (198)**Assunto:** [Improbidade Administrativa]**Relator:** Des(a). MARCIO APARECIDO GUEDES**Turma Julgadora:** [DES(A). MARCIO APARECIDO GUEDES, DES(A). EDSON DIAS REIS, DES(A). C**Parte(s):**

[PROCURADORIA GERAL DE JUSTICA DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (APELADO), ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 03.507.415/0005-78 (REPRESENTANTE), PEDRO HENRY NETO - CPF: 175.068.671-68 (APELANTE), RICARDO GOMES DE ALMEIDA - CPF: 774.553.201-91 (ADVOGADO), LUIZ ALBERTO DERZE VILLALBA CARNEIRO - CPF: 005.562.711-06 (ADVOGADO), FERNANDA CARVALHO BAUNGART - CPF: 002.870.561-04 (ADVOGADO), CHRISTIAN EDUARDO GOMES DE ALMEIDA - CPF: 545.013.341-34 (ADVOGADO), ALINNE SANTOS MALHADO - CPF: 016.539.601-67 (ADVOGADO), ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 03.507.415/0001-44 (APELANTE), RONALDO PEDRO SZEZUPIOR DOS SANTOS - CPF: 570.951.081-53 (ADVOGADO), AISSA KARIN GEHRING - CPF: 594.993.971-91 (ADVOGADO), ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 03.507.415/0003-06 (REPRESENTANTE), MPEMT - CUIABÁ - PATRIMÔNIO E IMPROBIDADE (APELADO), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO (CUSTOS LEGIS), ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 03.507.415/0005-78 (TERCEIRO INTERESSADO)]

**A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). MARIA APARECIDA RIBEIRO, por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **POR UNANIMIDADE, DESPROVEU O RECURSO.**

**E M E N T A**

APELAÇÃO CIVEL – DIREITO PUBLICO – AÇÃO CIVIL PUBLICA –NATUREZA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA REJEITADA – SUJEITO ATIVO SECRETÁRIO DE SAÚDE - DESCUMPRIMENTO REITERADO E INJUSTIFICADO DE DECISÕES JUDICIAIS - ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS - ART. 11, II, DA LEI FEDERAL N. 8.429/92 - DOLO LATO SENSU – PRECEDENTE DO STJ - DOSIMETRIA DA PENA – RECURSO DESPROVIDO.

Depreende-se dos autos, que as provas acostadas se mostraram suficientes para se julgar a lide, vez que, a questão suscitada mostrava-se compreensível e nítida quanto a insurgência do Recorrente em cumprir determinação judicial comprovada por meio dos processos judicializados antecipadamente.

Ademais, a questão foi debatida e repisada pelo Apelante em todas as ocasiões em que apresentou sua defesa, inclusive, foi objeto do Agravo de Instrumento 123556/2014, o qual também não reconheceu o alegado cerceamento de defesa, consistente na negativa da juntada dos processos administrativos da Secretaria de Saúde que, supostamente demonstrariam que os descumprimentos de ordem judicial não decorreram de má-fé, mas sim, de *“ausência de condições estatais de fornecer o atendimento necessário a todos os usuários do sistema público de saúde ao mesmo tempo e com a mesma rapidez e qualidade”*.

O reiterado descumprimento injustificado de decisões judiciais para fornecimento de medicamentos e insumos configura ato de improbidade administrativa por violação aos princípios da legalidade e moralidade (art. 11, II da LIA), sendo que o dolo, na hipótese, revela-se como decorrência da própria reiteração da conduta.

As penas aplicadas na sentença no geral foram fixadas de modo compatível com as condutas praticadas, razão pela qual se mostram adequadas e dimensionadas com estrito atendimento aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da suficiência.

## RELATÓRIO

### RELATÓRIO

#### Egrégia Câmara:

Trata-se de **Recurso de Apelação Cível**, interposto por **Pedro Henry Neto**, contra a sentença proferida pelo Juízo da Vara Especializada da Ação Civil Pública e Ação Popular da Comarca de Cuiabá/MT que, nos autos da **Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa** n. 0042763-56.2013, ajuizada pelo **Ministério Público Estadual**, julgou procedente os pedidos formulados na exordial, condenando o Apelante nos termos do artigo 12, III da Lei 8.429/92, pelo cometimento dos atos descritos no artigo 11 *caput* e inciso II do mesmo diploma legal, *c/c* artigo 37, *caput* da CRFB, bem como determinou o pagamento de multa civil fixado em 03 (três) vezes o valor da remuneração percebida enquanto Secretário de Estado de Saúde, assim como o pagamento das custas processuais.

De início, registra-se que, o Apelante é dado como incurso na Lei 8.429/92, pois no exercício das funções inerentes ao cargo de Secretário de Estado de Saúde – período de 01/01/2011 a 16/11/2011, descumpriu 14 (quatorze) ordens judiciais.

Em suas razões recursais, argui, preliminarmente o cerceamento de defesa por indeferimento do pedido de produção probatória e julgamento antecipado da lide.

Afirmar que, a negativa da juntada dos processos administrativos da Secretaria de Saúde, impossibilitou comprovar que foram adotadas providências as determinações judiciais. Pontua que somente tais documentos poderiam comprovar que os descumprimentos de ordem judicial não decorreram de má-fé, mas sim, de “ausência de condições estatais de fornecer o atendimento necessário a todos os usuários do sistema público de saúde ao mesmo tempo e com a mesma rapidez e qualidade”.

No mérito assevera ausência de liame subjetivo ou mesmo acervo probatório apto a ensejar uma condenação por atos de improbidade administrativa, pois ao longo da instrução processual restou comprovada a sua determinação em cumprir todas as milhares de decisões judiciais.

Por essas razões, requer a nulidade do ato sentencial ou subsidiariamente a reforma da sentença por ausência de improbidade administrativa e/ou redução da multa civil no mínimo legal.

Contrarrazões pelo desprovimento do apelo (ID n. 3919070, 9919071 e 3919072).

A Procuradoria-Geral de Justiça se manifesta, por meio do ID 5186236, pela rejeição da preliminar e pelo desprovimento do recurso.

É o relatório.

Inclua-se em pauta.

Cuiabá, 14 de outubro de 2020.

**Marcio Aparecido Guedes**

**Relator**

## VOTO RELATOR

Egrégia Câmara:

Como consignado no relatório, trata-se de Recurso de Apelação Cível, interposto por Pedro Henry Neto, contra a sentença proferida pelo Juízo da Vara Especializada da Ação Civil Pública e Ação Popular da Comarca de Cuiabá/MT que, nos autos da Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa, ajuizada pelo Ministério Público Estadual, julgou procedente os pedidos formulados na exordial, condenando o Apelante nos termos do artigo 12, III da Lei 8.429/92, pelo cometimento dos atos descritos no artigo 11 *caput* e inciso II do mesmo diploma legal, c/c artigo

37, *caput* da CRFB, bem como determinou o pagamento de multa civil fixado em 03 (três) vezes o valor da remuneração percebida enquanto Secretário de Estado de Saúde assim como o pagamento das custas processuais.

Isto posto, vislumbro que a controvérsia recursal consiste em verificar se configura ato de improbidade administrativa previsto no artigo 11, inciso II, da Lei nº 8.429/92 as condutas do Apelado que, na qualidade de Secretário de Estado de saúde deixou de cumprir decisões judiciais.

Passo à análise da moldura fático-jurídica delineada aos autos.

### **VOTO PRELIMINAR (DO CERCEAMENTO DE DEFESA):**

Suscita o Apelante a preliminar de cerceamento de defesa pelo fato do Juízo de Primeiro Grau, ter indeferido o pedido de produção de prova documental consistente na juntada dos processos administrativos oriundos da Secretaria de Estado de Saúde, onde segundo o Recorrente, seria possível comprovar que não se manteve inerte as ordens judiciais, excluindo assim lastro de má-fé e a ausência de condições estatais para o cumprimento dentro dos prazos estabelecidos judicialmente.

Nesse ponto, compartilho do parecer lavrado pela Procuradoria-Geral da Justiça (ID 5186236):

*“Depreende-se dos autos, que as provas acostada mostraram-se suficientes para se julgar a lide, vez que, a questão suscitada mostrava-se compreensível e nítida quanto a insurgência do Recorrente em cumprir determinação judicial comprovada através dos processos judicializados antecipadamente produzido pelo autor, razão pela qual, despicienda a postulada juntada de procedimento administrativo, pois independentemente da ação interna, em sede judicial as diversas ordens não foram cumpridas tratando-se de grave ofensa a estrutura judiciária.”*

Ademais, conforme também foi mencionado no parecer, a presente questão foi debatida e repisada pelo Apelante em todas as ocasiões em que apresentou sua defesa, inclusive, foi objeto do Agravo de Instrumento 123556/2014, ocasião em que a Terceira Câmara Cível deste Sodalício assim se manifestou:

*“(…) De igual modo, tampouco a assertiva do recorrente de que não foram juntados aos autos de origem os documentos que supostamente comprovariam o descumprimento das ordens judiciais, acarretando assim, cerceamento de defesa, tem o condão de ilidir a decisão que recepcionou a demanda no caso concreto. Além de terem sido identificados, nos autos, os processos judiciais*

*nos quais as decisões foram desatendidas e terem sido juntadas cópias, digitalizadas, das peças que indicam essa conduta, permitindo ao recorrente conhecer as imputações que lhe foram feitas (...).* (Destaquei).

Fixados esses pontos, foi oportunizado ao Apelante no decorrer dos autos apresentar material probatório que lhe fosse conveniente ao esclarecimento dos fatos seja na fase de defesa preliminar seja em sede de contestação.

Ante o exposto, **REJEITO** a preliminar arguida.

É como voto.

### **VOTO MÉRITO:**

No mérito, alega o Apelante a inexistência de dolo ou má-fé em sua conduta, ausente, no seu entender, o elemento subjetivo ensejador da caracterização do ato ímprobo.

Pois bem. Prefacialmente, há de se destacar que a probidade administrativa consiste no dever do agente público de no exercício de suas funções, servir à Administração Pública com honestidade, sem beneficiar dos poderes ou facilidades decorrentes do cargo, em proveito pessoal ou, ainda, de terceiros, de modo que o desrespeito a estes deveres é o que caracteriza um ato de improbidade.

De acordo com a legislação pátria, os atos de improbidade administrativa abrangem aqueles que importam em enriquecimento ilícito para o agente público ou para o terceiro beneficiário, que causam lesão ao erário e que são lesivos aos princípios norteadores da Administração Pública.

Para tanto, o legislador apresenta nos artigos 9º, 10 10-A e 11 da Lei nº 8.429/92, um rol exemplificativo de condutas que devem ser veementemente combatidas pelo Poder Judiciário, por meio da cominação das sanções legalmente previstas para este fim.

A subsunção de uma conduta fática ao disposto nos referidos artigos depende da demonstração cabal dos seguintes elementos: sujeito passivo, sujeito ativo e ocorrência de ato danoso causador de enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário público ou atentado contra os princípios da Administração Pública.

Somente com a presença de tais elementos é que o agente administrativo e, eventualmente, um terceiro poderão sofrer as sanções estabelecidas no artigo 12 da Lei nº 8.429/92.

Isto posto, estabelece a Constituição Federal os princípios regentes da Administração Pública, nesses termos:

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”*

Para assegurar a observância de tais preceitos pelos agentes públicos, no §4º do mesmo artigo, a Constituição Federal cominou as sanções aplicáveis aos responsáveis por atos de improbidade administrativa, delegando à legislação infraconstitucional a disciplina sobre a forma e gradação da aplicação daquelas, *in verbis*:

*“§ 4º. 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.”*

Regulamentando a norma constitucional, foi editada a Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa) que, respeitando a dignidade constitucional dos princípios informadores da Administração Pública, contemplou-os com o seguinte dispositivo:

*“Art. 4º. 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 de assuntos que lhe são afetos.”*

O artigo 11, inciso II, da mesma lei, preceitua que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício.

Assim, os agentes públicos têm o dever legal de observar os princípios da administração pública, já que ao descumprirem decisão judicial, incorrem na conduta tipificada no art. 11, inciso II, da Lei nº 8.429/92, independentemente da ocorrência de prejuízo ao erário.

*In casu*, é certo que o Secretário de Estado da Saúde é designado para o desenvolvimento das funções do Executivo no âmbito da saúde e detém o poder para dar imediato cumprimento às decisões judiciais.

Deste modo, o descumprimento de ordem judicial, além de gerar prejuízo à parte favorecida pela decisão, ocasiona desgaste à imagem do Poder Judiciário, ante ao descrédito gerado junto à sociedade diante de direitos fundamentais dos cidadãos.

Neste espeque, destaco a jurisprudência:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - APELAÇÕES CÍVEIS – PRELIMINARES ULTRAPASSADAS- DESCUMPRIMENTO REITERADO E INJUSTIFICADO DE DECISÕES JUDICIAIS - ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS - ART. 11, II, DA LEI FEDERAL N. 8.429/92 - DOLO LATO SENSU – PRECEDENTE DO

STJ - DOSIMETRIA DA PENA. - A teor do disposto no art. 3º da Lei Federal n. 8.429/92, os efeitos da referida lei atingem todos que tenham concorrido, direta ou indiretamente, para a prática do ato de improbidade administrativa, a responsabilizar, inclusive, particulares. - **O reiterado descumprimento injustificado de decisões judiciais para fornecimento de medicamentos e insumos configura ato de improbidade administrativa por violação aos princípios da legalidade e moralidade (art. 11, II da LIA), sendo que o dolo, na hipótese, revela-se como decorrência da própria reiteração da conduta. - A dosimetria da sanção deve atender aos princípios constitucionais implícitos da razoabilidade e proporcionalidade, de modo a permitir a punição condigna com o ato ímprobo praticado, e observada, por óbvio, as peculiaridades do caso, bem ainda revestir-se de caráter pedagógico e punitivo, nos termos do art. 12, parágrafo único da Lei Federal n. 8.429/92. (TJMG). (Destaquei).**

Debatendo a questão, o professor Waldo Fazzio Júnior preleciona:

*“O advérbio indevidamente é elemento normativo indiciário de consciência da ilegalidade da conduta. O agente público conhece seu dever administrativo, mas não o cumpre. Sabe que ao retardar ou não praticar ato de ofício, invade o território da ilegalidade. Portanto, se o agente público, desprezando os deveres *ratione officii*, sobretudo o de efetivar os atos oficiais, sem qualquer motivo escusável, protela-os, ou, o que é pior, não os pratica, ainda que não mire qualquer vantagem ou interesse, está cometendo esta espécie de ato de improbidade.” [1]* *(file:///C:/Users/TJMT/Downloads/8-%2010%20%E2%80%93%200042763-56.2013.8.11.0041%20%E2%80%93%20DESPROVIDO.docx#\_ftn1)*

Ademais, o art. 77, inciso IV e parágrafos 1º e 2º, do Código de Processo Civil, dispõe que são deveres das partes, de seus procuradores e de todos aqueles que de qualquer forma participem do processo cumprir com exatidão as decisões jurisdicionais, de natureza antecipatória ou final, e não criar embargos à sua efetivação, sendo que sua violação constitui ato atentatório à dignidade da justiça.

Para tanto, imprescindível que a autoridade competente demandada tenha ciência da decisão judicial proferida em seu desfavor.

No caso em tela, os elementos probatórios contidos no feito restam suficientes para fundamentar a conclusão a que chegou o Juízo de Primeiro Grau. A propósito, veja-se:

*“Conquanto o Réu se valha em seu depoimento pessoal do argumento que as Liminares eram despachadas no ato, determinando o atendimento de pronto, verifica—se dos citados processos judiciais, de forma incontestada, o descumprimento reiterado pelo Réu, à época Secretário do Estado do Saúde,*

*das decisões liminares relativas ao fornecimento de medicamentos e UTI, configurando-se ato atentatório a dignidade do Poder Judiciário. Além do mais, constata-se dos autos que o Réu, uma vez intimado a cumprir as referidas liminares, sequer prestava qualquer justificativa ao Juízo sobre o descumprimento. Não merece guarida, também, a tese apresentada de que o cumprimento das respectivas liminares pelo réu, na condição de Secretário do Estado da Saúde, não foi possível em virtude da ausência de saldo financeiro e orçamentário daquela Pasta. Tal argumento não constitui óbice ao dever da administração de prestar assistência à saúde e não podem ser utilizados para justificar gestões ineficientes, pois as políticas públicas que não concretizam os direitos fundamentais inerentes à dignidade da pessoa humana desatendem o mínimo existencial, assegurado pela Carta Magna. Ademais, alegar a escassez de recursos para se eximir de determinação judicial visando fornecer o tratamento solicitado pelo cidadão, sobrepõe o interesse financeiro da administração ao direito à vida e a saúde daquele que necessita ser assistido.”*

Outrossim, sobressai dos autos que no exercício das funções inerentes ao cargo de Secretário de Estado de Saúde (nomeado em 01/01/2011 exonerado em 16/11/2011), foi intimado pessoalmente das decisões liminares nos processos n. 13907-79.2011.8.11.0000, n. 3688-29.2011.8.11.0025, n. 28524-23.2008.8.11.0041, n. 25733-13.2010.8.11.0041 e 25587-35.2011.8.11.0041, conforme certidões anexas àqueles processos.

Intimações que, inclusive, culminaram na penhora online nas contas do Estado de Mato Grosso, enquanto que o Apelante, além de não cumprir as decisões, nem sequer juntava informações nos autos justificando os seus descumprimentos.

Anoto, por oportuno, que as alegações de dificuldades orçamentárias não afastam o cumprimento das decisões judiciais, nem mesmo impedem de o Apelante justificar-se nos autos.

Na hipótese, o elemento subjetivo doloso resta consubstanciado no fato de que o Apelante, em ação deliberada e voluntária, violou de forma consciente e injustificada regras basilares da Administração Pública, restando caracterizado o dolo genérico quando ciente (inclusive cientificado pessoalmente em três ocasiões conforme se extrai do acervo documental) das situações de risco de morte que lhe foram apresentadas quedou-se inerte, não buscou sequer, dilação de prazo ou medida justificativa.

Diante dessas considerações, entendo que o Apelante agiu sim em violação aos artigos de lei mencionados 11, caput, da Lei nº 8.429/92.

Por outro lado, as penas aplicadas na sentença no geral foram fixadas de modo compatível com as condutas praticadas, razão pela qual se mostram adequadas e dimensionadas com estrito atendimento aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da suficiência.

Ante o exposto, **REJEITO** a preliminar de cerceamento de defesa e, **NEGO PROVIMENTO** ao apelo.

É como voto.

---

[1] (file:///C:/Users/TJMT/Downloads/8-%2010%20%E2%80%93%200042763-56.2013.8.11.0041%20%E2%80%93%20DESPROVIDO.docx#\_ftnref1) Atos de Improbidade Administrativa, Editora Atlas, 2ª edição, 2008, pág. 185.

**Data da sessão:** Cuiabá-MT, 18/11/2020



Assinado eletronicamente por: **MARCIO APARECIDO GUEDES**

**23/11/2020 13:14:28**

<https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDBMTRGYCDJ>

ID do documento: **67014998**



**PJEDBMTRGYCDJ**

IMPRIMIR

GERAR PDF