



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
QUARTA CÂMARA CÍVEL

ACÓRDÃO

Remessa Oficial e Apelação Cível nº 0007807-40.2006.815.0011

Origem : 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Campina Grande
Relator : Juiz de Direito Convocado Gustavo Leite Urquiza
Apelante : Ministério Público do Estado da Paraíba
Apelada : Aleni Rodrigues de Oliveira
Advogados : Diego Fernandes Pereira Benício e outro
Apelada : Cozete Barbosa Loureiro Garcia de Medeiros
Advogado : Luiz Bruno Veloso Lucena
Remetente : Juiz de Direito

REMESSA OFICIAL E APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. SUBLEVAÇÃO DO AUTOR. EX-PREFEITA DE CAMPINA GRANDE. LOCAÇÃO DE IMÓVEL E COMPRA DE MOBÍLIA PARA USO PARTICULAR. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE PROVAS. CONDUTA ÍMPROBA. NÃO CARACTERIZAÇÃO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO DA APELAÇÃO E DA REMESSA OFICIAL.

- Para o comportamento do agente público se ajustar às disposições do art. 10 da Lei nº 8.429/92 é

indispensável, além da presença do elemento subjetivo sua na conduta, consubstanciado no dolo ou na culpa, a existência do efetivo dano ao patrimônio público.

- A caracterização das condutas previstas no 11 da Lei de Improbidade Administrativa exige a comprovação do dolo por parte do agente público.

- Não comprovado que a ex-prefeita do Município de Campina Grande utilizou recursos públicos para custear gastos relativos a alugueis e aquisição de móveis para uso particular, é incabível a aplicação das sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92, haja vista a não configuração do ato ímprobo.

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos.

ACORDA a Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, desprover o apelação e a remessa oficial.

O **Ministério Público do Estado da Paraíba** ingressou com **Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa** em face de **Cozete Barbosa Loureiro Garcia de Medeiros**, ex-prefeita de Campina Grande, e **Aleni Rodrigues de Oliveira**, à época Secretária Municipal de Finanças, objetivando a responsabilização dessas por conduta que, no entender do *Parquet*, é passível de aplicação das cominações previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92.

Na inicial, asseverou o representante do Ministério Público que, em decorrência de investigação realizada por meio de Inquérito Civil Público instaurado em julho de 2005, constatou-se que as promovidas, entre os anos de 2002 e 2004, praticaram atos de improbidade administrativa previstos nos arts. 9^a, XII, 10, XII e 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92, consistente na locação de um apartamento localizado na praia de Cabo Branco em João Pessoa, pelo prazo de 01 (um) ano, para

uso particular da então Prefeitura Municipal de Campina Grande, tendo, para quitação dos alugueis e aquisição da mobília, sido utilizados recursos públicos, causando um prejuízo total de R\$ 20.379,10 (vinte mil, trezentos e setenta e nove reais e dez centavos) ao erário municipal.

Visando à obediência aos princípios constitucionais, bem como à probidade administrativa, ajuizou-se a vertente Ação Civil Pública, com fulcro na Lei nº 8.429/92.

Defesa preliminar apresentada por Aleni Rodrigues de Oliveira, fls. 85/88, defendendo a inexistência de ato de improbidade de sua parte, porquanto apenas cumpriu ordens em decorrência da existência de subordinação entre o cargo que ocupava e a ex-prefeita.

Defesa preliminar não apresentada pela primeira promovida, fl. 94.

Recebimento da inicial, nos termos do art. 17, § 9º, da Lei nº 8.429/92, fl. 94.

Contestação ofertada por Gozete Barbosa Loureiro Garcia Medeiros, fls. 97/100, aduzindo, preliminarmente, inépcia da inicial e incompetência do Juízo. No mérito, refutou as alegações iniciais e postulou a improcedência da ação.

Contestação apresentada por Aleni Rodrigues de Oliveira, fls. 102/113, tratando de fatos não relacionados à demanda e defendendo, em resumo, a inexistência de ato ímprobo de sua parte, haja vista ter sido apenas a fiadora do contrato de locação citado na inicial e enfatizando a relação de subordinação existente entre as demandas. Requereu, por fim, a improcedência do pedido.

O Magistrado *a quo* julgou improcedente a pretensão disposta na inicial, fls. 511/516, consignando os seguintes termos:

Diante do exposto, **JULGO IMPROCEDENTE O PEDIDO DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE**, ante a não comprovação dos fatos alegados na inicial, o que faço com fulcro no art. 333,I, do CPC c/c art.10 da Lei n. 8.429/92, bem como no entendimento jurisprudencial dominante.

Inconformado, o **Ministério Público Estadual** interpôs **APELAÇÃO**, fls. 521/257, sustentando a necessidade de reforma da sentença, alegando, para tanto, ter sido comprovado que o erário municipal arcou indevidamente, pelo período de um ano, com os custos da mobília e da locação de um apartamento para uso particular da então prefeita, conduta que, na ótica do recorrente, em decorrência do dolo e má-fé das agentes, enquadra-se nas tipificações da Lei de Improbidade Administrativa. Requer, por fim, a reforma da sentença, no sentido de ser julgado procedente o pedido inicial.

Contrarrazões ofertadas por Aleni Rodrigues de Oliveira, fls. 538/542, defendendo a manutenção da sentença, haja vista a não comprovação de ato de improbidade que lhe possa ser imputado.

Contrarrazões ofertadas por Cozete Barbosa Loureiro Garcia de Medeiros, fls. 545/547, pleiteando o desprovimento da apelação.

A **Procuradoria de Justiça**, em parecer da **Dra. Vanina Nóbrega de Freitas Dias Feitosa**, fls. 553/556, opinou pelo provimento do recurso, a fim de ser julgada procedente a pretensão exordial.

É o RELATÓRIO.

VOTO

De início, em razão das questões meritórias dos recursos se entrelaçarem, analisarei conjuntamente a Apelação e a Remessa Oficial.

O desabe da controvérsia reside em saber se as

condutas atribuídas a **Cozete Barbosa Loureiro Garcia de Medeiros**, ex-prefeita de Campina Grande, e **Aleni Rodrigues de Oliveira**, à época Secretária Municipal de Finanças, amoldam-se ao conceito de comportamento ímprobo previsto nos arts. 10 e 11, da Lei de Improbidade Administrativa, que tratam, respectivamente, dos atos que causam prejuízo ao erário e atentam contra os princípios da Administração Pública.

No que tange à temática relativa a improbidade administrativa, enuncia a Constituição Federal, em seu art. 37, §4º:

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 e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

§ 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.

A regulamentação de referida norma constitucional deu-se por meio da Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos em caso da prática das condutas ali tipificadas. E, no seu Capítulo II, aludido comando normativo trata a respeito **dos atos de improbidade administrativa**, dividindo-se em três categorias, conforme as Seções ali contidas.

A **primeira Seção** - art. 9º e incisos - cuida **dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito**, vale dizer, daqueles atos que conduzem ao enriquecimento indevido de quem os pratica.

A **segunda Seção** aborda os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário, caso em que são descritas práticas prejudiciais ao patrimônio público, condutas descritas no art. 10º, da LIA.

A **terceira Seção** – art. 11 e incisos - descreve justamente os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública.

Na ótica do *Parquet*, as condutas imputadas as promovidas, no caso, utilização de recursos públicos para arcar com os custos relativos à locação de um apartamento no Bairro de Cabo Branco e aquisição de mobília para uso da então Prefeita Cozete Medeiros e seus familiares, além de terem causado ao erário um dano no importe de R\$ 20.379,10 (vinte mil, trezentos e setenta e nove reais e dez centavos), violaram, de forma dolosa, os princípios da Administração Pública.

Pois bem. Como se sabe, para que o comportamento do agente se ajuste às disposições do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, que trata dos atos de improbidade que causam prejuízo ao erário, é indispensável, **além da presença do elemento subjetivo na conduta do agente, consubstanciado no dolo (vontade de burlar a lei) ou na culpa (nas modalidades negligência, imprudência ou imperícia), a existência do efetivo dano ao patrimônio público**. Logo, uma vez não comprovado os requisitos tipificadores da conduta tida como ímproba, resta afastado o ato de improbidade com fundamento em referido dispositivo legal.

Nesse sentido, é firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI N. 8.429/1992. ART. 10. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE FATO TÍPICO. RECURSO IMPROVIDO. - O STJ entende que, para a configuração dos atos de improbidade

administrativa, previstos no art. 10 da Lei n. 8.429/1992, exige-se a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa (elemento subjetivo). - Não caracterizado o efetivo prejuízo ao erário, ausente o próprio fato típico. Recurso conhecido e improvido. (REsp 1233502/MG, Rel. Ministro Cesar Afor Rocha, Segunda Turma, julgado em 14/08/2012, DJe 23/08/2012).

E,

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PAGAMENTO DE DESPESAS PESSOAIS COM VERBA PÚBLICA. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. "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 arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10" (AIA 30/AM, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, Corte Especial, DJe 28/9/11). [...]. (AgRg no AREsp 44.773/PR, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/08/2013, DJe 15/08/2013).

Por sua vez, para que as condutas mencionadas no art. 11 da Lei nº 8.429/92 se caracterizem, isto é, para que o comportamento seja considerado violador dos princípios da Administração Pública, **deve haver a comprovação do dolo por parte do agente público**. Ou seja, a má-fé e a

desonestidade com a coisa pública tornam-se premissa do ato de improbidade administrativa, é dizer, a conduta dolosa do agente público, seja ela comissiva ou omissiva, deve ferir os princípios constitucionais da Administração Pública, devendo, para fins de incidência das sanções legais previstas na Lei de Improbidade Administrativa, tal situação restar demonstrada de forma satisfatória.

Discorrendo acerca da configuração das sanções previstas no art. 11 da Lei nº 8.429/92, disserta **José dos Santos Carvalho Filho**:

O *elemento subjetivo* é exclusivamente o *dolo*, não tendo havido na lei referência à culpa, como seria necessário, não se enquadra como ato de improbidade aquele praticado por imprudência, negligência ou imperícia. Poderá, é óbvio, constituir infração funcional e gerar a aplicação de penalidade, conforme a lei de incidência, mas de improbidade não se cuidará. (In. **Manual de Direito Administrativo**, 23ª ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2010, p. 1182-1183 - grifo de autor).

Sob esse prisma, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de exigir para o reconhecimento do ato de improbidade, nas hipóteses do art. 11, a presença do elemento subjetivo **dolo** e, para os casos descritos no art. 10, ao menos **culpa grave**. Nessa senda, destaco:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PAGAMENTO DE DESPESAS PESSOAIS COM VERBA PÚBLICA. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. "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 arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos evitada de culpa grave, nas do artigo 10" (AIA 30/AM, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, Corte Especial, DJe 28/9/11). 2. Infirmar os fundamentos do acórdão recorrido, no sentido de que houve dolo do agravante no uso de verba pública para o pagamento de despesas pessoais, demandaria o reexame de matéria fática, o que é vedado em recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ. 3. Agravo regimental não provido. (AgRg no AREsp 44.773/PR, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/08/2013, DJe 15/08/2013).

No caso dos autos, contudo, em que pese a instauração de Inquérito Civil Público para fins de apuração das condutas noticiadas, fls. 38/40, entendo que o acervo probatório encartado é insuficiente para comprovar que as demandas praticaram atos descritos na Lei de Improbidade Administrativa. Significa dizer, o autor da ação não comprovou os fatos constitutivos do direito pretendido, tal como lhe determina o inciso I, do art. 333, do Código de Processo Civil.

Com efeito, os depoimentos das promovidas colhidos durante o Inquérito Civil Público divergem no que se refere à origem dos recursos utilizados no pagamento dos alugueis, já que, enquanto **Aleni Rodrigues de Oliveria** afirma "Que alguns dos depósitos feitos na conta da [...] proprietária do apartamento alugado para a ex-prefeita foram feitos com cheques da PMCG", fl. 56, **Cozete Barbosa Loureiro Garcia de Medeiros** alega "Que nunca tomou conhecimento que Aleni tivesse pago qualquer aluguel com dinheiro da prefeitura", fl. 73.

Outra não é a conclusão que se extrai dos depoimentos das demandas colhidos por ocasião da audiência de instrução e julgamento realizada no dia 05/07/2011, fls. 213/216.

No que tange às provas documentais encartadas aos autos, ressalto que o fato de o contrato de locação, fls. 65, ter sido assinado por **Aleni Rodrigues de Oliveira**, à época Secretária de Finanças do Município de Campina Grande, não comprova, por si só, a utilização de recursos públicos para custeio dos alegueis respectivos. Os comprovantes de pagamentos dos alegueis em questão também não comprovam tal fato, pois não indicam a origem do dinheiro utilizado para tanto, conforme se vê à fl. 67. De igual forma, o documento relativo ao recibo de pagamento da mobília do apartamento não comprova a utilização de recursos públicos em tal contratação, fl. 54.

Logo, não comprovado o efetivo dano ao erário, tampouco violação aos princípios da Administração Pública, inviável a aplicação das sanções prevista no art. 12, da Lei nº 8.429/92, não merecendo reparos a sentença.

Ante o exposto, **NEGO PROVIMENTO À APELAÇÃO E À REMESSA OFICIAL**, para manter inalterada a sentença.

É o **VOTO**.

Presidiu o julgamento o Desembargador Romero Marcelo da Fonseca Oliveira (com voto). Participaram, ainda, os Desembargadores Gustavo Leite Urquiza (Juiz de Direito Convocado para substituir o Desembargador Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho) (Relator) e João Alves da Silva.

Presente o Dr. José Raimundo de Lima, Procurador de Justiça, representando o Ministério Público.

Sala das Sessões da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, em 15 de dezembro de 2015 - data do julgamento.

Gustavo Leite Urquiza

Juiz de Direito Convocado
Relator