



**ESTADO DA PARAÍBA  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
GAB. DES. SAULO HENRIQUES DE SÁ E BENEVIDES**

**ACÓRDÃO**

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 2011143-70.2014.815.0000 — 3ª Vara da Fazenda Pública de Campina Grande.**

**RELATOR** : Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides.

**APELANTE** : Ministério Público do Estado da Paraíba.

**APELADO** : Cozete Barbosa Loureiro Garcia de Medeiros

**ADVOGADO**: Luiz Bruno Veloso Lucena.

**APELAÇÃO CÍVEL — AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA — NÃO OBSERVÂNCIA DO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO — IMPROCEDÊNCIA — IRRESIGNAÇÃO — ATO DE IMPROBIDADE QUE FERRE OS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS — AFRONTA AO ARTIGO 11, CAPUT — LEI Nº 8.429/92 — GESTOR PÚBLICO QUE NÃO REMETE A MENSAGEM DE VETO PARA A CÂMARA DE VEREADORES DELIBERAR SOBRE O MESMO — DOLO GENÉRICO — REFORMA DA SENTENÇA — APLICAÇÃO DE PENALIDADES — PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA — SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS — MULTA CIVIL — PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO OU DE RECEBER INCENTIVOS FISCAIS POR TRÊS ANOS — PROVIMENTO DO APELO.**

*— Comprovado a violação ao princípio da legalidade, ao não verificar regras de procedimento na confecção de Lei Complementar que lhe beneficiava, vetando dispositivos sem remeter para apreciação do Poder Legislativo Municipal.*

*— O dolo está presente, ante a manifesta vontade da recorrida de realizar a conduta contrária aos princípios da Administração Pública e o dever de legalidade, consistente no procedimento legislativo, quando ausente a hipótese de inexigibilidade*

**VISTOS, RELATADOS E DISCUTIDOS** os presentes autos acima identificados.

**A C O R D A** a Egrégia Terceira Câmara Cível do Colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, **à unanimidade, dar provimento ao recurso.**

## RELATÓRIO

Trata-se de **Apelação Cível** interposta pelo **Ministério Público** em face da Sentença de fls. 597/602, proferida pelo MM. Juiz de Direito da 3ª Vara da Fazenda Pública de Campina Grande, nos autos da **Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa**, promovida em face de **Cozete Barbosa Loureiro Garcia de Medeiros**.

O Ministério Público Estadual ajuizou a presente Ação Civil Pública em razão de prática administrativa impropria, por violação ao art. 11 da Lei nº 8.429/92, uma vez que a ex-gestora sancionou e publicou lei em desacordo com o que determina o art. 59, caput, §§ 4º e 6º, das Lei Orgânica do Município de Campina Grande.

O magistrado, na sentença de fls. 597/602, por sua vez, julgou improcedente a presente ação civil pública por ato de improbidade administrativa, aduzindo que a prática do ato ilegal, por se só, não basta para que se configura improbidade administrativa, sendo necessário que o ato tenha origem em comportamento desonesto, denotativo de má-fé e de falta de probidade do agente público, o que não apresentou, nesta ação.

Não houve apresentação das contrarrazões, conforme certidão de fl. 626.

Instada a se manifestar, a Procuradoria de Justiça emitiu parecer às fls. 637/642, opinando o *Parquet* pelo provimento do recurso apelatório, condenando a promovida na perda da função pública (se a estiver exercendo), suspensão dos direitos políticos por três anos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo de três anos.

**É o relatório.**

**Voto.**

Cuida-se de Ação Civil Pública com o fim de averiguar atos de improbidade apontados pelo Ministério Público Estadual, em face da ex-prefeita do Município de Campina Grande, ocorridos em desrespeitos ao processo de formação da Lei Complementar nº 021 de 2003, eis que a sancionou e publicou no Semanário Oficial nº 1824/2003 sem remeter a mensagem ao Presidente da Câmara dos Vereadores sobre os motivos do veto, com o fim de que o Poder Legislativo se pronunciasse sobre o mesmo.

A sentença guerreada julgou improcedente o pedido formulado na inicial, sob a alegação de que:

“inobstante de ter ocorrido a inobservância dessa formalidade, ao que tudo indica, a parte da Lei Municipal promulgada e publicada, foi devidamente aprovada pelos vereadores, faltando ser apreciado, entretanto, a parte vetada, que foi inserida por emenda parlamentar, sendo reprovável a conduta da Chefe do Executivo, que poderia responder a procedimento na Câmara de Vereadores, por desrespeitar regular processo legislativo, mas esse fato, no presente caso, não se caracteriza como conduta impropria, pois ausente o elemento doloso.”

Nesse aspecto, para o magistrado os atos praticados não se revestiam de dolo, tampouco geraram enriquecimento ilícito ou causaram dano ao erário, razão pela qual julgou improcedente a demanda.

Pois bem.

A Lei Complementar nº 007/03 autorizava o Poder Executivo Municipal a efetuar o parcelamento da contribuição prevista na Lei Complementar nº 12, inciso I do art. 35 (contribuição mensal obrigatória, deduzida em folha, dos segurados obrigatórios ativos, no valor de 10% por cento da remuneração mensal – fl. 36).

Os dispositivos vetados imputava ao Poder Executivo o parcelamento das dívidas para com o IPSEM oriundas das contribuições de responsabilidade da administração direta, referidas no inciso II, do art. 35, da Lei Complementar nº 12, bem como estabelecia o prazo de 06 (seis) meses para o Poder Público contratar empresa, via licitação, para realização de estudo atuarial.

**Assim, no que tange às alegações de desrespeito ao processo legislativo de Lei Complementar, é preciso fincar que o artigo vetado pela gestora municipal e não remetido para conhecimento dos vereadores, era uma garantia aos próprios servidores públicos. E, ainda, era de total interesse do Poder Legislativo a análise dos dispositivos, eis que os artigos surgiram por emenda parlamentar, não restando dúvidas sobre o interesse dos mesmos em tomar conhecimento do veto. Ademais, tais dispositivos tinha o fim dar margem de segurança ao pagamento do parcelamento concedido.**

No plano teórico de nosso Direito Positivo, a Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/92 – classifica os atos ímprobos de forma trilogica: (1) art. 9º - atos que importam enriquecimento ilícito; (2) art. 10 - atos que causam prejuízo ao Erário; e (3) art. 11 - atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Como se vê, não são apenas os atos que envolvem gastos desnecessários ou auferimento de vantagem pessoal que são classificados como ímprobos. Além daqueles que geram dano ao erário ou implicam em enriquecimento ilícito, ofendem a probidade administrativa as condutas em desacordo com os princípios da Administração Pública, quais sejam: moralidade, **legalidade**, publicidade e impessoalidade, nos termos do art. 37 da CF.

Portanto, a inobservância dos princípios administrativos configura ato de improbidade, quando houver demonstração dos elementos subjetivos, dolo ou culpa na conduta do agente. Nos casos previstos nos arts. 9º e 11º da supracitada norma, exige-se a comprovação do dolo para a tipificação da conduta.

Esta Corte não destoa:

**APELAÇÃO - AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ATOS QUE VIOLARAM PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - CONJUNTO PROBATÓRIO HARMÔNICO - CONDUTAS ILÍCITAS - CONDENAÇÃO - APLICAÇÃO DAS PENAS PREVISTAS NO ART. 12, I, DA LEI 8.429/92 - REFORMA PARCIAL DA SENTENÇA - CONDENAÇÃO NAS SANÇÕES PREVISTAS NO ART. 12, III, DA LEI N.º 8.429/92 - PROVIMENTO PARCIAL DE AMBAS AS APELAÇÕES.** Para a condenação por atos de improbidade administrativa decorrentes de violação de princípios da Administração Pública não se faz necessária a configuração de dolo ou culpa do agente público, bastando a constatação de atos ilegais ou imorais. **No caso em tela, os atos do ex-prefeito e vereadores que aprovaram projeto de lei de efeitos concretos iniciativa do**

**Chefe do Executivo municipal, autorizando a alienação de veículos pertencentes à frota municipal, sem destinação específica da verba obtida com a venda, logo após a derrota nas eleições municipais, constituem clara violação aos princípios da legalidade e da lealdade às instituições públicas.** Segundo entendimento doutrinário e jurisprudencial, o objetivo da Lei de Improbidade Administrativa é punir o administrador desonesto e não o inábil. (TJPB - Acórdão do processo nº 02720010000563002 - Órgão (1ª CAMARA CIVEL) - Relator Marcos Cavalcanti de Albuquerque - j. em 04-12-2012).

Assim, constitui requisito à conformação da conduta tipificada como ímproba descrita no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa que a **ação/omissão dos agentes públicos seja dolosa**. A partir deste quadro, tenho como configurados os atos de improbidade atribuídos a demandada, modificando a análise realizada pela r. sentença guerreada.

Outrossim, vale acrescentar que a conduta tipificada no art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92, que busca a verificação de efetiva violação aos princípios norteadores da atividade administrativa, restou demonstrada nos autos, porquanto, comprovada a violação ao princípio da legalidade, ao não observar regras de procedimento na confecção de Lei Complementar, vetando dispositivos sem remeter para apreciação do Poder Legislativo Municipal.

Apesar de o magistrado alegar que não houve lesão ao erário, não se pode acolher a tese veiculada de que não seria dolosa a inobservância de procedimento prevista na Lei de Orgânica do Município de Campina Grande. Por isso, a conduta da recorrida amolda-se ao ato de improbidade administrativa tipificado no art. 11 da Lei de Improbidade.

Portanto, está presente o dolo, ante a manifesta vontade da recorrida de realizar a conduta contrária aos princípios da Administração Pública e o dever de legalidade, consistente no procedimento legislativo, quando ausente a hipótese de inexigibilidade.

Ademais, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, não exige dolo específico, pois prevalece o entendimento no sentido de que o elemento subjetivo necessário à configuração de improbidade administrativa previsto pelo art. 11 da Lei 8.429/1992 é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública. Por isso, o dolo de improbidade caracteriza-se com a atuação deliberada em desrespeito às normas legais, cujo desconhecimento é inescusável.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONDUTA TIPIFICADA NO ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. DESNECESSIDADE DE DANO AO ERÁRIO. DEMONSTRAÇÃO DE DOLO DO AGENTE NA REALIZAÇÃO DO ATO ÍMPROBO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO NÃO COMPROVADA. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. É pacífico o entendimento desta Corte Superior no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 não exige a demonstração de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, não prescindindo, todavia, da demonstração de dolo, ainda que genérico. 2. A acolhida da pretensão recursal, no sentido da não configuração de ato de improbidade administrativa, com a consequente reversão dos fundamentos do acórdão impugnado, exige o reexame de

matéria fático-probatório presente nos autos, o que é inviável em sede de recurso especial, em face do óbice da Súmula 7/STJ. 3. O recurso especial fundado na divergência jurisprudencial exige a observância do contido nos arts. 541, parágrafo único, do Código de Processo Civil, e 255, § 1º, a, e § 2º, do RISTJ, sob pena de não conhecimento do recurso. No caso examinado, a parte recorrente não realizou o necessário cotejo analítico, indispensável para a demonstração do dissídio jurisprudencial e comprovação de similitude fática entre os arestos confrontados. 4. Agravo regimental não provido. (AgRg no REsp 1443217/PE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/09/2014, DJe 30/09/2014)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE SEM LICITAÇÃO. ATO ÍMPROBO POR ATENTADO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONDENAÇÃO CRIMINAL TRANSITADA EM JULGADO. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES. 1. O Juízo de 1º grau julgou procedente o pedido deduzido em Ação Civil Pública por entender que os réus, ao realizarem contratação de serviço de transporte sem licitação, praticaram atos de improbidade tratados no art. 10 da Lei 8.429/1992. No julgamento da Apelação, o Tribunal de origem afastou o dano ao Erário por ter havido a prestação do serviço e alterou a capitulação legal da conduta para o art. 11 da Lei 8.429/1992. 2. Conforme já decidido pela Segunda Turma do STJ (REsp 765.212/AC), **o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico.** 3. **Para que se concretize a ofensa ao art. 11 da Lei de Improbidade, revela-se dispensável a comprovação de enriquecimento ilícito do administrador público ou a caracterização de prejuízo ao Erário.** 4. In casu, a conduta dolosa é patente, *in re ipsa*. A leitura do acórdão recorrido evidencia que os recorrentes participaram deliberadamente de contratação de serviço de transporte prestado ao ente municipal à margem do devido procedimento licitatório. O Tribunal a quo entendeu comprovado o conluio entre o ex-prefeito municipal e os prestadores de serviço contratados, tendo consignado que, em razão dos mesmos fatos, eles foram criminalmente condenados pela prática do ato doloso de fraude à licitação, tipificado no art. 90 da Lei 8.666/1993, com decisão já transitada em julgado. 5. O acórdão bem aplicou o art. 11 da Lei de Improbidade, porquanto a conduta ofende os princípios da moralidade administrativa, da legalidade e da impessoalidade, todos informadores da regra da obrigatoriedade da licitação para o fornecimento de bens e serviços à Administração. 6. Na hipótese dos autos, a sanção de proibição de contratar e receber subsídios públicos ultrapassou o limite máximo previsto no art. 12, III, cabendo sua redução. As penas cominadas (suspensão dos direitos políticos e multa) atendem aos parâmetros legais e não se mostram desprovidas de razoabilidade e proporcionalidade, estando devidamente fundamentadas. 7. A multa civil é sanção pecuniária autônoma, aplicável com ou sem ocorrência de prejuízo em caso de condenação fundada no art. 11 da Lei 8.429/92. Precedentes do STJ. 8. Consoante o art. 8º da Lei de Improbidade Administrativa, a multa civil é transmissível aos herdeiros, "até o limite do valor da herança", somente quando houver violação aos arts. 9º e 10º da referida lei (dano ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito), sendo inadmissível quando a condenação se restringir ao art. 11. 9. Como os réus foram condenados somente com base no art. 11 da Lei da Improbidade Administrativa, é ilegal a transmissão da multa para os sucessores do de cujus, mesmo nos limites da herança, por violação ao art. 8º do mesmo estatuto. 10. Recurso Especial parcialmente provido para reduzir a sanção de proibição de contratar e receber subsídios públicos e afastar a transmissão mortis causa da multa

civil. (REsp 951.389/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 04/05/2011).

Destarte, diante de todas essas considerações, constata-se que a parte apelada não se desincumbiu do ônus probatório de desconstituir as alegações do autor. Ora bem: de acordo com o art. 333 do Código de Processo Civil, o ônus da prova incumbe ao autor quanto ao fato constitutivo do seu direito, e ao réu quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor. *In casu*, a recorrida não juntou documentos de forma a impedir, modificar ou extinguir as alegações feitas pelo Ministério Público.

Verificada a prática do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992, cabível as sanções descritas na mesma Lei, sob pena de tornar impunes tais condutas e estimular práticas ímprobas na Administração Pública.

*Ex positis*, por todos estes fundamentos acima expostos, **DOU PROVIMENTO** à Apelação, para julgar procedente a ação e condenar a promovida na perda da função pública (caso ainda esteja exercendo), suspensão dos direitos políticos por três anos, pagamento de multa civil para o Fundo dos direitos difuso do Estado da Paraíba, no montante de até dez vezes o valor da remuneração percebida, e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo de três anos. Condeno-a, também, ao pagamento de custas processuais.

**É como voto.**

Presidiu a Sessão o Exmo. Sr. Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides. Participaram do julgamento, o Exmo. Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides (relator), a Exma. Dra. Vanda Elizabeth Marinho, Juíza convocada para substituir o Exmo. Des. José Aurélio da Cruz, a Exma. Des<sup>a</sup>. Maria das Graças Moraes Guedes.

Presente ao julgamento o Dr. Doriel Veloso Gouveia, Procurador de Justiça.

João Pessoa, 02 de junho de 2015.

***Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides***  
***Relator***



**ESTADO DA PARAÍBA  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
GAB. DES. SAULO HENRIQUES DE SÁ E BENEVIDES**

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 2011143-70.2014.815.0000 — 3ª Vara da Fazenda Pública de Campina Grande.**

**RELATÓRIO**

Trata-se de **Apelação Cível** interposta pelo **Ministério Público** em face da Sentença de fls. 597/602, proferida pelo MM. Juiz de Direito da 3ª Vara da Fazenda Pública de Campina Grande, nos autos da **Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa**, promovida em face de **Cozete Barbosa Loureiro Garcia de Medeiros**.

O Ministério Público Estadual ajuizou a presente Ação Civil Pública em razão de prática administrativa impropria, por violação ao art. 11 da Lei nº 8.429/92, uma vez que a ex-gestora sancionou e publicou lei em desacordo com o que determina o art. 59, caput, §§ 4º e 6º, das Lei Orgânica do Município de Campina Grande.

O magistrado, na sentença de fls. 597/602, por sua vez, julgou improcedente a presente ação civil pública por ato de improbidade administrativa, aduzindo que a prática do ato ilegal, por se só, não basta para que se configura improbidade administrativa, sendo necessário que o ato tenha origem em comportamento desonesto, denotativo de má-fé e de falta de probidade do agente público, o que não apresentou, nesta ação.

Não houve apresentação das contrarrazões, conforme certidão de fl. 626.

Instada a se manifestar, a Procuradoria de Justiça emitiu parecer às fls. 637/642, opinando o *Parquet* pelo provimento do recurso apelatório, condenando a promovida na perda da função pública (se a estiver exercendo), suspensão dos direitos políticos por três anos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo de três anos.

**É o relatório.**

**À douta revisão.**

João Pessoa, 31 de março de 2015.

***Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides***  
***Relator***