



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA**  
**GAB. DESEMBARGADOR LEANDRO DOS SANTOS**

## **ACÓRDÃO**

---

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0001246-36.2011.815.0201**

**RELATOR** : Juiz convocado LEANDRO DOS SANTOS

**APELANTES** : Luis Carlos Monteiro da Silva  
Sharon Silveira Monteiro da Silva

**ADVOGADOS** : Alberto Jorge Santos Lima Carvalho e outro

**APELADO** : Ministério Público Estadual

**ORIGEM** : Juízo da 2ª Vara da Comarca de Ingá

**JUÍZA** : Virgínia de Lima Fernandes Moniz

---

**PRELIMINAR. ALEGAÇÃO DE NÃO INDIVIDUALIZAÇÃO DAS SANÇÕES IMPOSTAS. MATÉRIA QUE SE CONFUNDE COM O PRÓPRIO MÉRITO. ANÁLISE CONJUNTA.**

- Se a preliminar invocada pela parte se confunde com o próprio mérito da matéria de fundo do litígio, razoável que a análise se dê de forma conjunta.

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE FORNECIMENTO DE MERENDA ESCOLAR ADEQUADA E SUFICIENTE. ARTIGOS 10, X, e 11, DA LEI Nº 8.429/1992. CONDENAÇÃO DO ENTÃO PREFEITO E DA SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO. NÃO CONFIGURAÇÃO DO TIPO PREVISTO NO INCISO X, ART. 10 DA REFERIDA LEI. CORREÇÃO DA SENTENÇA, NESSE PONTO. PERDA DOS DIREITOS POLÍTICOS AFASTADA. MANUTENÇÃO DAS DEMAIS PENALIDADES. PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO.**

- As sanções aplicadas pelo juízo *a quo* atendem aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, exceto no que se refere à perda dos direitos políticos, porquanto evidenciado que o ato de improbidade previsto no art. 10, X, da nº 8.429/92, não restou configurado, o que impõe a reforma

parcial da sentença, mantendo-se o *decisum* nos demais termos.

**Vistos**, relatados e discutidos estes autos acima identificados:

**ACORDA** a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, **DAR PROVIMENTO PARCIAL AO APELO**, nos termos do voto do Relator e da certidão de julgamento de fl.1809.

## RELATÓRIO

Trata-se de Apelação Cível interposta por LUIS CARLOS MONTEIRO DA SILVA e SHARON SILVEIRA MONTEIRO DA SILVA contra a sentença de fls. 1726/1733, prolatada pelo Juízo da 2ª Vara da Comarca de Ingá que, nos autos da Ação Civil Pública proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, julgou parcialmente procedente o pedido inicial, condenando os Promovidos pela prática de ato de improbidade administrativa, impondo as seguintes sanções:

- a) Pagamento de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) cada um, a título de ressarcimento ao erário do Município de Ingá, devidamente corrigido pelo INPC a partir da data em que foi constatada a lesão, 30/09/2011, e de juros, no percentual de 0,5% ao mês, a contar da citação.
- b) Pagamento de multa civil no valor 10 (dez) vezes o valor de suas remunerações à época dos fatos, tudo a ser apurado em liquidação de sentença.
- c) Suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 03 (três) anos.

Condenou, ainda, os Demandados ao pagamento de 70% (setenta por cento) dos valores devidos em razão das custas processuais, nos termos do art. 21 do CPC, assim como determinou a indisponibilidade dos bens, no limite do montante da condenação, a fim de assegurar o integral ressarcimento do dano.

Em suas razões, fls. 1738/1752, os Recorrentes pugnam, inicialmente, pelo reconhecimento de nulidade da sentença, ante a falta de individualização das penas aplicadas. No mérito, sustentam que a sentença merece ser reformada, uma vez constatada a ausência de provas quanto ao ato de improbidade atribuído aos apelantes.

Contrarrazões às fls. 1756/1764, pela manutenção da sentença.

Instada a se pronunciar, a Procuradoria de Justiça opinou pelo não conhecimento do recurso, acolhendo a preliminar de intempestividade suscitada em contrarrazões. Não sendo este o entendimento, o parecer é pelo desprovimento da Apelação (fls.1770/1773).

Decisão Monocrática de fls. 1775/1776v, negando seguimento ao Apelo ante a intempestividade do recurso.

Agravo Interno interposto pelos Promovidos às fls. 1778/1785, o qual foi provido, fls. 1793/1794v, exatamente para afastar essa intempestividade.

**É o relatório.**

### **VOTO**

Registro, inicialmente, que a questão da intempestividade do apelo já foi enfrentada no âmbito de agravo interno, afastando essa arguição da Procuradoria de Justiça, quando de seu parecer.

### **PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA PELA NÃO INDIVIDUALIZAÇÃO DAS SANÇÕES**

Como essa tese se confunde com o próprio mérito, na medida em que é possível analisar o conteúdo da sentença, no aspecto da correção ou não da individualização das sanções, a arguição será abordada conjuntamente com a matéria de fundo do litígio.

Na peça inicial, o Ministério Público fundamentou seu pedido de condenação por ato de improbidade administrativa, fazendo menção aos tipos do art. 10, X, e 11, da Lei nº 8.429/92.

O art. 10, inciso X, da referida Lei, diz textualmente:

“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:

I a IX – omissis;

X – agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público.

Já o art. 11, da mesma norma, estabelece:

“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;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - XVI a XXI - ([Vide Lei nº 13.019, de 2014](#)) ([Vigência](#))

IX - ([Vide Lei nº 13.146, de 2015](#)) ([Vigência](#))

Na sentença recorrida, o juiz de primeiro grau ratificou a posição do Ministério Público, impondo condenação aos apelantes pela prática de atos de improbidade administrativa, que, na sua ótica, amoldaram-se aos preceitos dos mencionados artigos.

Devo dizer, de logo, que a sentença merece reparos, em parte.

Como é fácil enxergar, o ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, X, da Lei nº 8.429/92, não restou configurado, na medida em que a versão da peça inaugural não evidencia ação dos promovidos relacionados à negligência, seja na arrecadação de tributos, seja na conservação de patrimônio público.

Toda a imputação do Órgão Ministerial se situa no campo da omissão dos gestores quanto ao dever de manter as creches e/ou escolas municipais com alimentação suficiente e condizente com as necessidades nutricionais das crianças que ali frequentam.

Em nenhum instante se disse que os promovidos estariam alheios ao interesse de arrecadação de tributos por parte da Edilidade, nem de resguardo ao seu patrimônio.

O fato individual de ter havido a perda de cerca de três quilos de feijão, que estavam armazenados com prazo de validade vencido, nem de longe representa omissão a esse dever de resguardar o patrimônio público.

No mais, mesmo sabendo que a capitulação da peça inicial é irrelevante, quando a narrativa dos fatos demonstram a prática de improbidade de tipo diverso daquele indicado pelo Ministério Público, nem assim é possível constatar a materialização de qualquer ato de improbidade que se encaixe nas definições dos diversos incisos do art. 10 da Lei de Regência.

Sem maiores delongas, pois, afasto a tipificação do art. 10, X, da Lei nº 8.429/92.

No que se refere ao ato de improbidade administrativo tipificado no art. 11, da referida Lei, entendo que a decisão de primeiro grau agiu com acerto.

Infere-se dos autos apuração de irregularidades na gestão do então Prefeito e da Secretária de Educação do Município de Ingá, pai e filha, consistente no fato de que a merenda escolar não estaria sendo fornecida de

forma contínua e atendendo às necessidades nutricionais das crianças e adolescentes, sendo instaurado, em 2009, Procedimento Administrativo nº 012/2009, após denúncia efetivada na Curadoria da Educação.

Diversas inspeções foram realizadas nas escolas, sendo a última no dia 30 de setembro de 2011, constatando *in loco* sempre as mesmas acusações em desfavor dos apelantes, quais sejam, a ausência de merenda escolar ou sua desconformidade em relação à quantidade e à qualidade oferecida, verificando-se, inclusive, alimentos vencidos e estragados em algumas unidades de ensino (fls. 127/128, 145/149, 152, 1713/1714 e 1724/1725).

Os promovidos, nesse aspecto, tentam descredibilizar as inspeções, afirmando que elas foram realizadas por estagiário do Ministério Público e um Oficial de Justiça, esquecendo que o próprio Conselho Tutelar, órgão de atuação específica em defesa de crianças e adolescentes, também apontou os problemas relacionados à merenda escolar no município de Ingá.

Nesse contexto, não há que se falar da invalidade dessa prova, quando os promovidos não produziram outras capazes de infirmar a constatação da inadequação da merenda escolar.

A Lei de Improbidade Administrativa prevê a responsabilização do agente público com a prática de atos que importam violação aos princípios da administração pública (art. 11).

Não obstante eventual divergência doutrinária e jurisprudencial a respeito da investigação do ânimo do agente para a prática de ato apontado como ímprobo, o que se colhe da jurisprudência mais abalizada, é que o art. 11, elenca diversas infrações, cuja configuração dispensa o ânimo do agente. Em outras palavras, para a tipificação da conduta é desnecessário perquirir se o gestor público se comportou-se com dolo ou culpa, ou se houve prejuízo material ao erário.

Prescreve o art. 12, *caput*, da Lei nº 8.429/1992, que, “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:

I - (...)

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;”

Na fixação das penas relativas à prática de atos de improbidade administrativa, devem ser levados em consideração a extensão do dano causado, bem como o proveito patrimonial obtido pelo agente, se for o caso. As sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92 não são necessariamente cumulativas, cabendo ao magistrado a sua dosimetria, ponderando a respeito da extensão do dano causado, do proveito patrimonial obtido, da gravidade da conduta, da intensidade do elemento subjetivo do agente, fixando-se com lastro no princípio da proporcionalidade.

Eis a jurisprudência:

“DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE FORQUETINHA. ATOS PRATICADOS POR DIRETORA DE ESCOLA. VIOLAÇÃO DOS DEVERES DE HONESTIDADE. PRESENÇA DO DOLO NO AGIR. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA MANTIDA. AGRAVO RETIDO IMPROVIDO. 1. Agravo retido: Não prospera a pretensão da agravante ao alegar a ocorrência de cerceamento de defesa. Indeferimento de produção de prova documental que restou fundamentado na desnecessidade de produção de outras provas na medida em que a magistrada a quo já havia formado seu convencimento. Necessidade e utilidade da prova que deve ser analisada pelo julgador para o seu deferimento. 2. Quanto ao mérito, a pretensão dos apelantes de ver reformada a sentença não prospera. A prova dos autos demonstra que a ré agiu contrariamente ao princípio da moralidade administrativa ao praticar ameaças a professoras e abuso de autoridade; conceder privilégios a determinados funcionários da escola; usar indevidamente

gêneros alimentícios destinados à merenda escolar; praticar irregularidades no livro caixa e livro de notas do CPM da escola; apropriar-se indevidamente de livros e materiais da escola; organizar junção de turmas e saídas em horário de expediente para fins incompatíveis com assuntos da escola. Pena de multa aplicada na sentença que deve ser mantida. De outra senda, entendo excessivo aplicar a pena de suspensão dos direitos políticos e de perda da função pública como pretende o ministério público. 3. **O ato de improbidade a ensejar a aplicação da Lei nº 8.429/92 não pode ser identificado tão-somente como ato ilegal. A incidência das sanções previstas na Lei carece de um plus, traduzido no evidente propósito de auferir vantagem, causando dano ao erário, pela prática de ato desonesto ou ilícito, dissociado da moralidade e dos deveres de boa administração, lealdade e boa-fé.** Sentença de parcial procedência mantida. Agravo retido improvido. Apelações improvidas. (TJRS; AC 23211-80.2008.8.21.7000; Lajeado; Terceira Câmara Cível; Rel. Des. Nelson Antonio Monteiro Pacheco; Julg. 16/12/2010; DJERS 25/01/2011)”.

No caso, o magistrado *a quo* condenou os Apelantes ao ressarcimento ao erário, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), cada um; à suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de 3 (três) anos, e ao pagamento de multa civil.

Como, na hipótese, entendo pelo afastamento da condenação baseada no art. 10, X, da Lei nº 8.429/92, as sanções aplicadas precisam se ajustar a essas diretrizes de razoabilidade e proporcionalidade, o que significa dizer que afasto aquela concernente à perda dos direitos políticos, subsistindo as demais.

É que, sem sombra de dúvida, a pena de perda dos direitos políticos quebraria a razoabilidade que se espera da justeza da sanção, quando se observa o ilícito imputado aos agentes públicos.

O princípio da razoabilidade, nesses casos, deve preponderar.

A propósito:

“ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OMISSÃO. AUSÊNCIA. PERDA DOS

DIREITOS POLÍTICOS. CONCURSO DE AGENTES. EXTENSÃO AO VICE-PREFEITO DA SANÇÃO POLÍTICA APLICADA AO PREFEITO. AUSÊNCIA DE PROVEITO PATRIMONIAL E DANO AO ERÁRIO. REVISÃO DAS PENAS. SÚMULA 7/STJ. 1. O tratamento da matéria em relação ao recorrido decorre de não se enquadrar na situação particular em que se encontra o Prefeito - sobre o que tratou o acórdão recorrido, o que não caracteriza omissão a ser sanada na via dos aclaratórios. 2. **A jurisprudência deste Corte tem mitigado a imposição da sanção de direitos políticos nas condenações por ato de improbidade, por ser a mais drástica das penalidades estabelecidas no art. 12 da Lei n. 8.429 /92, devendo ser considerada a gravidade do caso, e não a das funções do acusado.** 3. Ressaltam as instâncias ordinárias que o principal beneficiário do acordo foi o Prefeito, que teria utilizado o valor do dinheiro para saldar dívida com terceiro - a quem foram endossados os cheques em virtude de acordo prévio com o credor originário -, limitando-se o recorrido à intermediação do negócio. 4. Ausente dano à Fazenda Municipal, bem como demonstrada a ausência de proveito patrimonial obtido pelo agente, verifica-se a razoabilidade no uso dos critérios para graduar a dosimetria da pena na espécie, inviabilizando a revisão da pena ante o óbice da Súmula 7/STJ. 5. Recurso especial conhecido em parte, e, nessa extensão, negar-lhe provimento” (REsp 1228749 PR 2010/0217926-0. Relator(a): Ministro OG FERNANDES. Julgamento: 03/04/2014)”.

No mesmo sentido:

“4. A aplicação das penalidades previstas na norma exige que o magistrado considere, no caso concreto, "a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente" (conforme previsão expressa contida no parágrafo único do art. 12 da Lei 8.429/92). Assim, é necessária a análise da razoabilidade e proporcionalidade em relação à gravidade do ato de improbidade e à cominação das penalidades, as quais podem ocorrer de maneira cumulativa, embora não necessariamente. Nesse sentido: REsp 1.091.420/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe de 5.11.2014; AgRg no AREsp 149.487/MS, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 29.6.2012.

E no caso em comento, a solução mais justa é o afastamento da penalidade de perda dos direitos políticos.

Diante de todos os fundamentos expostos, **DOU PROVIMENTO PARCIAL** ao apelo.

**É o voto.**

**Presidiu a sessão o Excelentíssimo Senhor Desembargador José Ricardo Porto.** Participaram do julgamento, além do Relator, Excelentíssimo Senhor Desembargador **Leandro dos Santos**, o Excelentíssimo Senhor Doutor **Ricardo Vital de Almeida** (Juiz convocado para substituir a Exma. Sra. Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti) e o Excelentíssimo Senhor Desembargador **José Ricardo Porto**.

Presente à sessão, representando do Ministério Público, Dr. **Herbert Douglas Targino**. Procurador de Justiça.

Sala de Sessões da Primeira Câmara Cível “Desembargador Mário Moacyr Porto” do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em João Pessoa, 22 de setembro de 2015.

**Desembargador LEANDRO DOS SANTOS**  
Relator