



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

## **ACÓRDÃO**

---

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0000342-11.2010.815.0311**

**RELATOR** : Desembargador LEANDRO DOS SANTOS  
**APELANTE** : José Sidney Oliveira  
**ADVOGADO** : Edward Johnson Gonçalves de Abrantes, OAB-PB 10.827  
e Bruno Lopes de Araujo, OAB-PB 7.588-A  
**APELADO** : Ministério Público do Estado da Paraíba  
**ORIGEM** : Juízo da 2ª Vara da Comarca de Princesa Isabel  
**JUIZ** : Cláudio Pinto Lopes

---

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PRINCESA ISABEL. AUSÊNCIA DE REPASSE DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DOS SERVIDORES PÚBLICOS AO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA. SENTENÇA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. RECURSO DO RÉU. PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. ALEGAÇÃO DE QUE AGENTE POLÍTICO NÃO RESPONDE POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS EM SENTIDO DIVERSO. POSSIBILIDADE. REJEIÇÃO.**

- O STJ e o STF já assentaram que não existe antinomia entre o Decreto-Lei n.º201/1967 e a Lei nº 8.429/1992, pois a primeira impõe ao prefeito e vereadores um julgamento político-administrativo, enquanto a segunda submete-os ao julgamento pela via judicial, pela prática do mesmo fato.

**MÉRITO. REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM O DEVIDO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. AUSÊNCIA DE REPASSES DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. APLICAÇÃO DE RECURSO DA CIDE EM DESACORDO COM O FIM PREVISTO EM LEI. CONFIGURAÇÃO DO ATO ÍMPROBO. CONDUTA QUE SE SUBSUME AO ARTIGO 11, CAPUT, DA LEI 8.429/92. DOLO GENÉRICO. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. PROVA APTA A FUNDAMENTAR A CONDENAÇÃO. DESPROVIMENTO DO APELO.**

- A realização de despesas sem o devido procedimento licitatório, o não repasse das contribuições previdenciárias descontadas dos servidores públicos ao Instituto de Previdência Municipal, bem como a aplicação de recursos da CIDE em fim diverso do previsto em lei configuram ato de improbidade administrativa, por violação do artigo 11, *caput* e inciso II.

- A lesão a princípios administrativos contida no art. 11 da Lei nº 8.429/92 não exige dolo específico ou culpa na conduta do agente, nem prova da lesão ao erário, bastando a simples vontade consciente de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica.

- A jurisprudência do STJ e do STF se firmou no sentido de que as condutas desse tipo legal (art. 11 da Lei 8.429/92) não exige o dolo específico, é dizer, a finalidade de se enriquecer ilícitamente, provocar lesão ao erário ou violar os princípios constitucionais, bastando, apenas, o dolo *latu sensu*, genérico, que se completa com o simples descumprimento deliberado da Lei, com a consequente consecução de finalidade contrária ao interesse público (AgRg no Resp1352541/MG. Segunda turma. Relator: Min. Mauro campbell marques. Julgamento: 5/3/2013. Publicação: dje de 14/02/2013).

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

**ACORDA** a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, **Rejeitar a preliminar** e, no mérito, **DESPROVER A APELAÇÃO CÍVEL**, nos termos do voto do Relator e da certidão de julgamento de fl. 478.

## RELATÓRIO

Cuida-se de Apelação Cível (fls. 428/451) interposta por José Sidney Oliveira, inconformado com a Sentença proferida pelo Juiz da 2ª Vara da Comarca de Princesa Isabel, que julgou parcialmente procedente o pedido formulado na Ação de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado da Paraíba, condenando o Apelante a suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 5 (cinco) anos; pagamento de multa civil

correspondente a 5 (cinco) vezes o valor da remuneração percebida pelo Réu à época do encerramento do seu mandato de Prefeito, além de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios fiscais ou creditícios pelo prazo de 3 (três) anos (fls. 383/390).

A inicial relata que o Apelante, na condição de Prefeito de Princesa Isabel, no exercício financeiro de 2004, praticou as seguintes condutas:

- 1) Adquiriu bens e serviços para a Municipalidade sem observância do devido processo licitatório no valor de R\$302.533,48 (trezentos e dois mil, quinhentos e trinta e três reais e quarenta e oito centavos);
- 2) Não atendeu ao mínimo constitucional de aplicação da receita de impostos em ações de serviços públicos de saúde (teria aplicado 14,10% enquanto a Constituição Federal exige 15%);
- 3) Recolheu apenas 52,68% das verbas retidas dos servidores e devidas ao Instituto de Previdência do Município;
- 4) Aplicou Recursos da CIDE – Combustíveis em despesas estranhas à sua finalidade;
- 5) Não realizou a comprovação fiscal de despesas efetuadas para aquisição de materiais de construções
- 6) Efetuou pagamento a médico, por serviços supostamente prestados no Hospital Municipal São Vicente de Paulo, sem registro de efetiva prestação de serviços por parte do profissional, imputando-se ao gestor débito no importe de R\$22.800,00 (vinte e dois mil e oitocentos reais).

Irresignado com a Sentença que julgou parcialmente procedentes os pedidos, o Ex-Prefeito, ora Apelante, alega, preliminarmente, a inadequação da via eleita, afirmando que os agentes políticos não respondem por improbidade administrativa com base na Lei nº 8.429/92, mas, sim, por crimes de responsabilidade (fls. 432/435).

Acrescentou, ainda, em sede de preliminar, argumentações quanto à ausência de provas da prática de ato de improbidade administrativa e ausência de fundamentação da Sentença.

No mérito, alega a ausência de provas nos autos que comprovem a prática de ato de improbidade administrativa, afirmando que a inicial acusatória está instruída, unicamente, com cópia de documentos oriundos do TCE, sem que o Ministério Público tenha produzido outras provas que confirmassem as afirmações da Corte de Contas.

Pugna, assim, pelo acolhimento da preliminar ou o provimento do recurso para reformar a Sentença, no sentido de julgar improcedente o pedido, ou, alternativamente, abrandar a penalidade aplicada, a fim de permanecer apenas a aplicação de multa civil (fls. 428/451).

Contrarrazões às fls. 423/427.

Instada a se pronunciar, a Procuradoria Geral de Justiça opinou pela rejeição da preliminar e pelo desprovimento do Recurso de Apelação, mantendo-se incólume a Sentença (fls. 461/464).

**É o relatório.**

## **VOTO**

### **1. Da Preliminar de Inadequação da Via Eleita, sob a alegação de que Agente Político não responde por Improbidade Administrativa**

O Apelante alega a inadequação da via eleita pelo Ministério Público Estadual, afirmando que os atos foram praticados na condição de Ex-Prefeito do Município de Princesa Isabel/PB. Todavia, os Agentes Políticos não responderiam por improbidade administrativa, consubstanciada na Lei nº

8.429/92, mas sim por crimes de responsabilidade, previstos no Decreto nº 201/1967 (fls. 432/435).

Sobre o tema, o STJ e o STF já assentaram que não existe antinomia entre o Decreto-Lei n.º 201/1967 e a Lei nº 8.429/1992, pois a primeira impõe ao prefeito e vereadores um julgamento político-administrativo, enquanto a segunda submete-os ao julgamento pela via judicial, pela prática do mesmo fato, posicionamento, aliás, que seguidamente já vem sendo adotado pelo TJPB.

- “(...) 2. A ação de improbidade administrativa, com fundamento na Lei nº 8.429/92, também pode ser ajuizada em face de agentes políticos. Precedentes. 3. A análise da Apelação Cível nº 0000830-87.2012.815.0151 legalidade de ato administrativo pelo Poder Judiciário não implica a violação do princípio da separação de poderes, sendo certo que a apreciação de contas de detentor de mandato eletivo pelo órgão do Poder Legislativo competente não impede o ajuizamento de ação civil pública com vistas ao ressarcimento de danos eventualmente decorrentes desses mesmos fatos. Precedentes. 4. Agravo regimental não provido. (STF- AI 809338 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 29/10/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-057 DIVULG 21-03-2014 PUBLIC 24-03-2014)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. Agravo em Recurso Especial. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Agente político. Prefeito. Submissão às normas da Lei nº 8429/92. Ação civil pública. Possibilidade de condenação por atos de improbidade administrativa. Precedentes do STJ. Recebimento da petição inicial. Índícios de ato de improbidade administrativa. Reexame de matéria fático probatória. Impossibilidade. Súmula nº 7/STJ. Agravo conhecido para negar seguimento ao recurso especial. (STJ; AREsp 814.418; Proc. 2015/0290489-8; SP; Segunda Turma; Rel. Min. Mauro Campbell Marques; DJE 26/11/2015)

Assim sendo, **REJEITO** a preliminar.

**2. Da Preliminar de nulidade da sentença por ausência de fundamentação**

Do mesmo modo, não prospera a alegação de nulidade da sentença, posto que a decisão foi devidamente fundamentada. A propósito, convém transcrever o seguinte trecho da decisão (fls. 98/99):

*“Neste sentido, restou demonstrado o dolo geral do demandado ao optar por violar a lei, conforme delimitado nos fatos acima listados (exceto o pagamento realizado ilegalmente ao médico, cuja conduta deve ser imputada à sua chefia imediata e não ao gestor).*

*Em verdade, os agentes públicos devem, antes de tomar qualquer medida, certificarem-se de que estão agindo conforme os ditames legais, ante a incidência do princípio da legalidade, cuja conotação, em relação a tais agentes, é a de que a Administração só pode agir se legalmente autorizada.*

*Ao tomar medidas sem se resguardar, previamente, de sua legalidade, o gestor assume o risco de produzir um resultado ilegal, configurando-se, portanto, seu dolo geral.*

*Assim, presentes os elementos objetivos (conduta que ofende princípio administrativo) e subjetivo (dolo), resta configurada a conduta ímproba do gestor, devendo ser-lhe imputadas as penalidades previstas no art. 12, III, da LIA”.*

Como se vê, restou claro que, embora tenha sido afastado o enquadramento da conduta com base no tipo previsto no artigo 10 da LIA, houve o enquadramento desta no tipo previsto no artigo 11 da Lei 8.429/92, por violação aos princípios administrativos, afirmando o Juiz, em sua Decisão, a presença do dolo geral do demandado.

Isto posto, rejeito a preliminar.

### **3. MÉRITO**

No mérito, alega a ausência de provas nos autos que comprovem a prática de ato de improbidade administrativa, afirmando que a inicial acusatória está instruída, unicamente, com cópia de documentos oriundos do TCE.

Pois bem.

Evidentemente, que as decisões dos Tribunais de Contas, embora não vinculem este Tribunal de Justiça, sem sombra de dúvidas, representam prova apta a embasar uma condenação.

Infere-se que o Apelante adquiriu bens e serviços para a Municipalidade sem a realização do devido processo licitatório, no valor de R\$302.533,48 (trezentos e dois mil, quinhentos e trinta e três reais e quarenta e oito centavos).

Com efeito, o Relatório de Auditoria e Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado identificou que do total das despesas licitáveis do Município no ano de 2004, no valor de R\$1.724.116,77 (um milhão, setecentos e vinte e quatro mil, cento e dezesseis reais e setenta e sete centavos), apenas R\$1.421.583,29 (um milhão, quatrocentos e vinte e um mil, quinhentos e oitenta e três reais e vinte e nove centavos) foram licitadas.

As despesas não licitadas somaram R\$302.533,48 (trezentos e dois mil, quinhentos e trinta e três reais e quarenta e oito centavos) e estão descritas à fl. 37. Como exemplo, cite-se o gasto com Serviços de Laboratório, no valor de R\$17.020,00 (dezessete mil e vinte reais) que foram pagos a empresa Neurocenter e a despesa com a aquisição de combustível, na importância de R\$30.758,31 ao Posto Padre Cícero.

Foram 17 compras ou serviços contratados sem o necessário procedimento licitatório. Ainda que se tratasse de dispensa de licitação ou inexigibilidade, fazia-se necessário a formalização de procedimento administrativo no intuito de afastar a licitação.

Esse fato já seria suficiente para o enquadramento no artigo 11 da Lei 8.429/92, por violação aos princípios da legalidade, moralidade e publicidade.

No entanto, as irregularidades foram além. Restou comprovado o recolhimento a menor das contribuições previdenciárias descontadas pela Prefeitura nos contracheques dos servidores, apenas tendo sido repassado o valor de R\$53.761,44, equivalente a 52,68% das retenções realizadas no período, conforme Relatório (fls. 40/41) e Acórdão TC 59/2007 (fl.100).

Além disso, houve a aplicação de recursos da CIDE em desrespeito ao disposto no art. 177, §2º, “c”, da Constituição Federal e ao art. 25, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Acórdão TC 59/2007 – FL. 99) . Ou seja, aplicou os recursos da CIDE para fim diverso do previsto em lei, como, por exemplo, pagamento com aquisição de combustível e pagamento de servidores públicos (fl. 56).

Tais atos violaram, frontalmente, o princípio da legalidade. O artigo 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92:

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:

A lesão a princípios administrativos contida no art. 11 da Lei nº 8.429/92 não exige dolo específico ou culpa na conduta do agente, nem prova da lesão ao erário, bastando a simples vontade consciente de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica.

Com efeito, a jurisprudência do STJ e do STF se firmou no sentido de que as condutas desse tipo legal (art. 11 da Lei 8.429/92) não exige o dolo específico, é dizer, a finalidade de se enriquecer ilicitamente, provocar lesão ao erário ou violar os princípios constitucionais, bastando, apenas, o dolo *latu sensu*, genérico, que se completa com o simples descumprimento deliberado da Lei, com a conseqüente consecução de finalidade contrária ao interesse público (AgRg no Resp1352541/MG. Segunda turma. Relator: Min.



Mauro Campbell Marques. Julgamento: 5/3/2013. Publicação: dje de 14/02/2013).

No mesmo sentido, transcrevo os seguintes precedentes jurisprudenciais:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. CONFIGURAÇÃO DO DOLO GENÉRICO. PRESCINDIBILIDADE DE DANO AO ERÁRIO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ.

**1. A caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública exige a demonstração do dolo lato sensu ou genérico.** Precedentes.

2. O ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.249/1992 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência desta Corte.

3. É inadmissível o recurso especial quanto a questão não decidida pelo Tribunal de origem, dada a ausência de prequestionamento.

Incidência da Súmula 211/STJ.

4. Agravo regimental não provido.

(AgRg no AgRg no REsp 1279658/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/06/2013, DJe 05/08/2013)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DEMONSTRAÇÃO DA DIVERGÊNCIA. INOCORRÊNCIA. IMPROBIDADE

ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI 8.429/92. CARACTERIZAÇÃO. DOLO GENÉRICO. 1.

*Recurso especial interposto pela alínea "c" do permissivo constitucional, mas a parte apenas limitou-se a transcrever as ementas que dariam azo a sua pretensão, sem, contudo, proceder na forma como preconiza o art. 255, § 2º, do RISTJ, de fundamental importância porque não se tratam os paradigmas da mesma base fática. 2. Para a caracterização dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 11 da Lei 8.429/92, é necessário que o agente ímprobo tenha agido ao menos com dolo genérico,*

***prescindindo a análise de qualquer elemento específico para sua tipificação. 3. Afirmado o dolo genérico pelo aresto impugnado, na medida em que o mandatário do município deixou consciente e livremente de cumprir as disposições legais, mantém-se a condenação por ato de improbidade administrativa.4. Agravo regimental não provido.(AgRg no AREsp 307.583/RN, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/06/2013, DJe 28/06/2013)(destaquei)***

Ressalte-se que a retenção e o recolhimento das contribuições previdenciárias tem como objetivo garantir aos trabalhadores o acesso aos benefícios previdenciários, em especial, a aposentadoria, sendo obrigação do gestor público realizar a retenção destas contribuições, de modo que sua omissão é ato grave, inclusive previsto como crime no artigo 168-A do Código Penal, *in verbis*:

Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal e convencional:

Pena – reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos e multa.

Nesse contexto, e levando em consideração a gravidade das condutas e o dano causado ao Município, entendo que a pena cominada pela Sentença, a saber: a) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 5 (cinco) anos; b) pagamento de multa civil correspondente a 5 (cinco) vezes o valor da remuneração percebida pelo Réu à época do encerramento do seu mandato de Prefeito; c) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios fiscais ou creditícios pelo prazo de 3 (três) anos, deve ser mantida.

**Ante o exposto, em harmonia com o parecer da Procuradoria Geral de Justiça, DESPROVEJO A APELAÇÃO CÍVEL, mantendo integralmente a Sentença recorrida.**

**É o voto.**

Presidiu a sessão o Excelentíssimo Desembargador Leandro dos Santos. Participaram do julgamento, além do **Relator, Excelentíssimo Desembargador Leandro dos Santos**, os Excelentíssimos Desembargadores **Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti** e **José Ricardo Porto**.

Presente à sessão a douta representante do Ministério Público, **Dra. Vasti Cléa Marinho Costa Lopes**, Procuradora 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, 27 de setembro de 2016.

**Desembargador LEANDRO DOS SANTOS**  
**Relator**