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

ACÓRDÃO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0000985-03.2009.815.0311

RELATOR	**:** Desembargador LEANDRO DOS SANTOS
APELANTES	**:** Betoveny Batista Freire, Antonio Batista Silva e Betefran Batista Freire
ADVOGADA	**:** Pollyana de Fátima Gouveia da Costa
APELADO	**:** Ministério Público do Estado da Paraíba
ORIGEM	**:** Juízo da 1ª Vara da Comarca de Princesa Isabel
JUIZ	**:** Kéops de Vasconcelos Vieira Pires

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO DO RÉU. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. POSSIBILIDADE. DILAÇÃO PROBATÓRIA DESNECESSÁRIA. NULIDADE INQUERITO ADMINISTRATIVO. REJEIÇÃO. PRELIMINARES REJEITADAS.

- A produção de provas em audiência de instrução mostra-se desnecessária ao esclarecimento dos fatos que envolvem a Ação, porquanto a prova documental, especialmente os extratos fornecidos pelo Banco do Brasil é que comprovarão ou não os fatos imputados aos réus. Possibilidade de julgamento antecipado da lide.

- Nulidade do inquérito civil inexistente. Ainda que houvesse nulidade no procedimento inquisitorial, esta não contaminaria a Ação de Improbidade Administrativa, na qual foram exercidos amplamente os direitos ao contraditório e à ampla defesa.

MÉRITO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CARACTERIZAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO. VASTO CONJUNTO PROBATÓRIO. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO DO DANO CAUSADO. MULTA CIVIL. PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O

PODER PUBLICO. SENTENÇA MANTIDA. DESPROVIMENTO AO APELO.

– Estando suficientemente comprovado que o Agente Público locupletou-se de recursos públicos, valores estes destinados ao pagamento de servidores públicos, mediante a utilização de folha de pagamento fraudulenta, resta caracterizada a conduta ímproba descrita no artigo 9º, inciso XI, da Lei nº 8.429/92. não observando os deveres de honestidade, lealdade às instituições e legalidade, em afront, ensejando a condenação por ato de improbidade administrativa.

Vistos, relatados e discutidos estes autos acima identificados:

ACORDA a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, **DESPROVER A APELAÇÃO**, nos termos do voto do Relator e da certidão de julgamento de fl. 938.

RELATÓRIO

O Ministério Público do Estado da Paraíba, por seu representante legal, ajuizou a presente Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa em face de BETOVENY BATISTA FREIRE, ANTONIO BATISTA DA SILVA E BETAFRAN BATISTA FREIRE, qualificados na inicial, alegando, em síntese, que o 1º Promovido, na condição de Secretário responsável por gerar a folha de pagamento mensal da Prefeitura de Tavares-PB, nos meses de abril, maio e junho de 2006, enviou ao Banco do Brasil uma folha de pagamento com valores a maior, relativamente a alguns servidores, ao mesmo tempo enviou ao setor contábil da Prefeitura uma outra folha de pagamentos, com as informações corretas.

Na folha de pagamento fraudulenta, enviada ao Banco do Brasil, eram alterados os valores dos vencimentos de alguns servidores e os números de suas contas-salários, inserindo nesse campo o número de sua própria conta-corrente ou as dos demais Promovidos, respectivamente, seu pai e irmão. Uma vez feitos os depósitos irregulares nas contas indicadas pelo 1º Promovido, este fazia uma transferência bancária para as contas dos servidores, com o valor correto dos vencimentos, apropriando-se da diferença a maior. Com isso, o *Parquet* atribuiu-lhe a conduta descrita no art. 9º, XI, da lei

nº 8.429/92, requerendo a condenação dos Promovidos nas penas previstas no art. 12, I, dessa mesma Lei.

Proferindo Sentença (fls. 849/859), o juízo de primeiro grau julgou procedente o pedido, com fulcro nos arts. 9º, inciso XI, c/c o art. 12, inciso I, ambos da Lei nº 8.429/92, nas seguintes penalidades: a) ressarcimento do dano, a ser apurado em liquidação de sentença, correspondendo ao montante dos valores creditados indevidamente nas contas dos Promovidos, descontados os valores transferidos para as contas dos servidores lesados e os valores eventualmente ressarcidos ao erário municipal; b) multa civil correspondente a 3 (três) vezes o montante do acréscimo patrimonial realizado pelos Promovidos, para cada um; c) 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 sejam sócios majoritários, pelo prazo de 10 (dez) anos.

Nas razões recursais, os Recorrentes sustentam, preliminarmente, a nulidade da Sentença, por cerceamento do direito de defesa devido ao julgamento antecipado da lide, bem como a nulidade do inquérito administrativo que resultou na demissão do Réu Betoveny Batista Freire, uma vez que não puderam se defender no transcorrer do feito administrativo.

No mérito, alegaram que o ressarcimento ao erário já teria se operado em processo criminal, de sorte que não poderia haver condenação nesse ponto e que as sanções de multa civil e proibição de se contratar com o Poder Público seriam desproporcionais. Pedem, assim, que seja declarada a nulidade da sentença ou alternativamente a revisão das sanções civis aplicadas (fls. 878/884).

Contrarrazões às fls. 905/915.

Instada a se pronunciar, a Procuradoria de Justiça, opinou pelo desprovimento do recurso, mantendo incólume a sentença guerreada (fls. 924/930).

É o relatório.

VOTO

Conheço o recurso, porquanto presentes os requisitos necessários à sua admissão. Destarte, superado o juízo de admissibilidade recursal, e diante da existência de preliminar, passo a análise da mesma.

Da Preliminar de Cerceamento do Direito de Defesa pelo Julgamento Antecipado da Lide

Preliminarmente, os Apelantes pugnam seja reconhecido o cerceamento do direito de defesa, posto que foi indeferida a oitiva de testemunhas e julgada antecipadamente a lide.

O cerne do litígio diz respeito ao locupletamento de recursos públicos perpetrado pelo primeiro Réu a partir de depósito a maior de salários de servidores públicos em contas indevidas, apropriando-se aquele dos valores pagos a maior e, posteriormente, repassando o valor realmente devido aos servidores públicos.

A produção de provas em audiência de instrução mostra-se desnecessária ao esclarecimento dos fatos que envolvem a Ação, porquanto a prova documental, especialmente os extratos fornecidos pelo Banco do Brasil é que comprovarão ou não os fatos imputados aos Réus. A propósito:

> APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. POSSIBILIDADE. DILAÇÃO PROBATÓRIA DESNECESSÁRIA. PRELIMINARES REJEITADAS.** MÉRITO. GESTOR PÚBLICO QUE DEIXOU DE EFETUAR O PAGAMENTO DOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (LEGALIDADE E MORALIDADE). IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CARACTERIZADA. RESSARCIMENTO DEVIDO. REDUÇÃO DA PENALIDADE APLICADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO PARCIALMENTE- POR MAIORIA. A

penalidade deve ser proporcional à gravidade do ato praticado, não sendo obrigatória a aplicação cumulativa das sanções previstas no art. 12 da Lei de improbidade administrativa. Recurso conhecido e parcialmente provido. (TJSE; AC 201400807365; Ac. 19193/2015; Segunda Câmara Cível; Rel. Des. Ricardo Mucio Santana de A. Lima; Julg. 03/11/2015; DJSE 13/11/2015)

REEXAME NECESSÁRIO. ACÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA JULGADA IMPROCEDENTE. SENTENÇA QUE SE SUJEITA À REMESSA NECESSÁRIA POR APLICAÇÃO ANALÓGICA AO ART. 19 DA LEI Nº 4.717/64. PRECEDENTES DO STJ. **JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. POSSIBILIDADE. DESNECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA.** INÉPCIA DA INICIAL. INOCORRÊNCIA. MÉRITO. APRESENTAÇÃO DE COMPROVANTES DE OPERAÇÕES BANCÁRIAS FORA DO PRAZO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO CONFIGURADO. INEXISTÊNCIA DE DOLO NAS CONDUTAS PRATICADAS. SENTENÇA RATIFICADA. "A 2ª TURMA DO STJ DECIDIU QUE POR APLICAÇÃO ANALÓGICA DA PRIMEIRA PARTE DO ART. 19 DA LEI Nº 4.717/65, AS SENTENÇAS DE IMPROCEDÊNCIA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA SUJEITAM-SE INDISTINTAMENTE AO REEXAME NECESSÁRIO. " (REENEC 77004/2014, DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA, QUARTA CÂMARA CÍVEL, JULGADO EM 07/04/2015, PUBLICADO NO DJE 16/04/2015) **PERFEITAMENTE POSSÍVEL O JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA QUANDO DESNECESSÁRIA QUALQUER DILAÇÃO PROBATÓRIA.** NÃO RESTANDO CARACTERIZADA QUALQUER DAS CIRCUNSTÂNCIAS DELINEADAS NO ART. 295, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC, NÃO HÁ O QUE SE FALAR EM INÉPCIA DA INICIAL. 1. A tardia prestação de contas pelo prefeito municipal não constitui ato de desonestidade administrativa, com a consequente submissão deste às sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92, sob pena de malferir o princípio da estrita legalidade e de dar interpretação extensiva ao art. 11, VI, do mencionado diploma legal, o que, por via transversa e oblíqua, vilipendiaria o princípio da razoabilidade. 2. Conforme art. 11, VI, da Lei nº 8.429/92, caracteriza ato de improbidade administrativa "deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo", apenas e tão-somente e não a prestação de contas realizada de forma extemporânea. 3. Recurso conhecido e improvido. " (ap 15245/2006, des. José Ferreira leite, sexta Câmara Cível, julgado em 17/05/2006, publicado no dje 26/05/2006). (TJMT; RN 26829/2015; Tangará da Serra; Relª Desª Nilza Maria Pôssas de Carvalho; Julg. 15/12/2015; DJMT 21/12/2015; Pág. 50)

O destinatário da prova é o juiz. Assim, se o magistrado entende que a prova documental acostada aos autos é suficiente à formação do seu convencimento, bastando para o deslinde da causa, a realização de audiência de instrução só retardaria a prestação jurisdicional, contrariando o art. 125, inciso II, do CPC.

Isto posto, rejeito a preliminar.

Da Preliminar de Nulidade do Inquérito Administrativo

Descabe a sustentação de nulidade do Inquérito Civil feita pelos Réus, ora Apelantes.

Mister anotar que a Ação Civil Pública pode ser oferecida, inclusive sem prévio inquérito civil, porquanto trata-se de procedimento administrativo, cuja instauração é facultativa, servindo apenas para constituir meio destinado a obtenção de provas e quaisquer outros elementos de convicção que possam fundamentar a atuação processual do Ministério Público.

Daí porque não há que se falar em nulidade do inquérito civil por inobservância do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, princípios que devem ser atentados na presente Demanda, como o foram.

Assim, rejeito a preliminar.

MÉRITO

Verifica-se, pelo conjunto probatório, que está bem caracterizada a prática da improbidade administrativa.

De fato, ficou comprovado que o Primeiro Apelante, no exercício de suas funções, entre os meses de abril a junho de 2006, apropriou-se de forma continuada, de valores de que tinha a posse em razão do cargo,

alterando dados relativos aos valores dos vencimentos de alguns servidores, remetendo tal folha para o Banco do Brasil e uma folha com os valores corretos era remetida para o setor contábil da Prefeitura.

Nesse contexto, os valores indicados na folha de pagamento fraudada eram depositados nas contas-correntes dos três Promovidos, e não nas contas dos servidores municipais e após serem creditados esses valores, os Promovidos realizavam transferências bancárias para as contas-correntes dos servidores, nos valores correspondentes aos seus vencimentos, apropriando-se do valor depositado a maior.

Fazendo a análise conjunta das folhas de pagamento arquivadas na Prefeitura de Tavares-PB e as que foram enviadas ao Banco do Brasil, constata-se facilmente o esquema fraudulento.

Por exemplo, em maio/2006 foi depositado supostamente em favor da Servidora Gerlane Bernardino de Araújo o valor de R$923,23 (novecentos e vinte e três reais e vinte e três centavos), contudo, o valor foi creditado na conta corrente de nº 5268-X, cujo titular é o primeiro Promovido, Betoveny Batista Freire (conforme documento de fl. 145), em razão da confecção de folha de pagamento fraudulenta. Posteriormente, este, repassou o valor correto, na importância de R$323,23 (trezentos e vinte e três reais e vinte e três centavos) para a servidora e locupletou-se da diferença (fls. 176 e 168).

Conforme bem anotado na sentença recorrida (fl. 857):

> (…) Ainda que fosse verdadeira a afirmação da defesa, no sentido de que não foi o 1º Promovido quem gerou as folhas de pagamento fraudulentas, sendo ele vítima de armação para lhe prejudicar, nada justifica que os próprios Promovidos tenham feito transferências bancárias diretamente de suas contas para as contas dos servidores em questão. O razoável e compreensível seria os Promovidos, ao perceberem créditos indevidos em suas contas, devolvê-las diretamente aos cofres públicos e não transferir parte desses créditos indevidos para determinados servidores. A própria “coincidência” de tais transferências on line terem sido feitas pra os mesmos

> servidores que estavam com os valores incorretos na folha de pagamento enviada ao Banco do Brasil já gera a convicção de que os Promovidos agiram de forma dolosa, com o intuito de se locupletarem de verbas públicas".

Assim, não é crível que os Apelantes, não tivessem dolo ou culpa no cometimento de tais atos, pois os valores a maior eram depositados em sua própria conta corrente e depois o valor correto era repassado para as contas dos servidores, sendo imprescindível a utilização de senha bancária (pessoal e intransferível) para a operação.

Em verdade, os Apelantes tanto tinham ciência das irregularidades praticadas, que por meio de diversos subterfúgios tentaram mascarar os défices das contas.

A Lei nº 8.429/92 classifica os atos de improbidade administrativa nos artigos 9º, 10 e 11, dispondo respectivamente, em atos que importam em enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

A conduta imputada aos Réus enquadra-se perfeitamente no artigo 9º, inciso XI, da Lei nº 8.429/92:

> Art. 9° Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1° desta lei, e notadamente:
> (...)
> XI - **incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1° desta lei**;

Ademais, no caso concreto, está presente o dolo na conduta dos Promovidos, bem como o ato praticado pelos mesmos, qual seja, apropriação de dinheiro através da folha de pagamento dos servidores, causou prejuízo ao erário e atentou contra os princípios da moralidade e da legalidade. Comprovado, portanto o dolo e a má-fé.

No tocante, as sanções aplicadas, não procede a alegação dos Recorrentes quanto a impossibilidade de condenação no ressarcimento do dano ao erário, sob o fundamento de que este já teria sido reparado em processo penal e que as sanções de multa civil e suspensão de contratar com o Poder Público foram desproporcionais.

Isso porque, os sistemas sancionatórios penal e civil são independentes, afastando o *bis in idem*, ressaltando que a condenação a ressarcimento do dano haverá de ser apurada na fase de execução do julgado ou em liquidação.

Nesta fase, os Réus terão a oportunidade de comprovar se já efetuaram o ressarcimento aos cofres públicos, ocasião em que se descontará os valores já, eventualmente, ressarcidos, conforme constou na sentença ("*ressarcimento do dano, a ser apurado em liquidação de sentença, correspondendo ao montante dos valores creditados indevidamente nas contas dos Promovidos, descontados os valores transferidos para as contas dos servidores lesados* ***e os valores eventualmente ressarcidos ao erário municipal*****" - fl. 859)** .

Quanto às demais penas, cabe ressaltar, que é permitido ao julgador aplicá-las de forma a punir a prática ilegal e prevenir a reiteração da conduta improba, na dosagem necessária para a correção do ato e de acordo com a gravidade que o caso apresenta.

Nesse diapasão, tenho que a multa no valor equivalente a (três) vezes ao dano apurado, mostra-se razoável, correspondente ao grau de culpa dos Réus e à finalidade da condenação.

Portanto, deve ser mantida a Sentença que condenou os Réus ao ressarcimento integral do dano a ser apurado em liquidação; ao pagamento de multa civil, no valor equivalente a (três) vezes ao do dano apurado; e na proibição de contratar com o poder público pelo prazo de 10 anos.

Ante o exposto, **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 Senhor Desembargador **Leandro dos Santos**, os Excelentíssimos Senhores Desembargadores **Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti** e **José Ricardo Porto.**

Presente à Sessão a representante do Ministério Público, Dra. **Janete Maria Ismael da Costa Macedo**. 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, 05 de abril de 2016.

Desembargador LEANDRO DOS SANTOS
Relator