



Poder Judiciário  
Tribunal de Justiça da Paraíba  
Gabinete da Des. Maria das Graças Morais Guedes

## ACÓRDÃO

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0000991-61.2014.815.0981**

**Origem** : Juízo da 1ª Vara da Comarca de Queimadas

**Relator** : Dr. Aluizio Bezerra Filho, Juiz convocado em substituição ao exmo. Des. José Aurélio da Cruz.

**Relatora p/Acórdão:** Des. Maria das Graças Morais Guedes

**Apelante** : Maria das Dores Ferreira

**Advogado** : Francisco Pedro da Silva

**Apelado** : Ministério Público do Estado da Paraíba

**ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA RESPONSABILIZAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE CATURITÉ. SENTENÇA PELA PROCEDÊNCIA. APELAÇÃO CÍVEL. (1) RECEBIMENTO DE VENCIMENTOS. DESRESPEITO AO LIMITE CONSTITUCIONAL (ART. 29, VI, "A", CF). ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO NÃO DEMONSTRADO. IMPROBIDADE INEXISTENTE. ALTERAÇÃO DA SENTENÇA NESSE PONTO. (2) FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. ATO ÍMPROBO PREVISTO NO ART. 10, VIII, DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ELEMENTO SUBJETIVO. CULPA. SUFICIÊNCIA. POSIÇÃO DO STJ. (3) PENALIDADES. ADEQUAÇÃO EM RAZÃO DA EXCLUSÃO DE PARTE DA CONDENAÇÃO. ALTERAÇÃO DA SENTENÇA. PROVIMENTO PARCIAL DO APELO.**

"A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça é no

sentido de que não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Assim, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92 é indispensável, para a caracterização de improbidade, que o agente tenha agido dolosamente e, ao menos, culposamente, nas hipóteses do artigo 10". (AgRg no AREsp 768.394/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/11/2015, DJe 13/11/2015).

Por mais que o agente público não tivesse a vontade de ferir a probidade administrativa e causar dano ao erário, o fato de não realizar procedimento licitatório prévio para contratação administrativa importa em aplicação do art. 10 da LIA, que exige, repito, somente a ocorrência de culpa. (STJ, AgRg no AREsp 533.862/MS, DJe 04/12/2014).

**VISTOS**, relatados e discutidos os autos em epígrafe.

**ACORDAM** os integrantes da Terceira Câmara Cível, por maioria, em **dar provimento parcial ao apelo**, contra o voto do relator apenas no tocante às penalidades impostas.

## **RELATÓRIO**

Trata-se de **Apelação Cível** contra sentença (fls. 53/58) prolatada pelo Juízo da 1ª Vara da Comarca de Queimadas nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa ajuizada pelo **Ministério Público do Estado da Paraíba** em face de **Maria das Dores Ferreira**.

Com base no Acórdão do Tribunal de Contas Estadual, fls. 18/23, onde foi analisada a Prestação de Contas da Mesa Diretora da Câmara Municipal do Município de Caturité-PB, exercício 2011, o Ministério Público ajuizou Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, em razão das supostas irregularidades:

1) despesas não licitadas junto ao posto de gasolina Trovão, no valor de R\$ 15.355,48 (quinze mil, trezentos e cinquenta e cinco reais e quarenta e oito centavos);

2) percepção de vencimentos em excesso, porquanto o art. 29, VI, "a", da Constituição Federal limita os vencimentos dos vereadores a 20% do subsídio dos deputados estaduais.

O magistrado de primeiro grau julgou procedentes os pedidos exordiais, nos seguintes termos:

"Diante do exposto e considerando tudo o mais que dos autos consta, **JULGO PROCEDENTES** os pedidos para condenar a ré **MARIA DAS DORES FERREIRA**, conhecida por "Dorinha", pela prática de atos de improbidade administrativa tipificados no art. 9º, caput, e no art. 10, inciso VIII, ambos da Lei 8.429/1992, condenando-a nas seguintes sanções, previstas no art. 12, inciso I, da LIA (sanções mais gravosas dente as cominadas): a) **ressarcimento integral do dano**; b) **perda da função pública**; c) **suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 08 (oito) anos**; d) **pagamento de multa civil correspondente a duas vezes o valor do dano indicado na exordial.**"

Em suas razões, fls. 61/65, a recorrente alega que "*é permitido à administração pública realizar contratação direta, mediante a modalidade de licitação dispensável, e foi exatamente o que a apelante fez, pois, na cidade de Caturité, onde era presidente da Câmara Municipal, existe somente um posto de combustível*".

Em relação ao recebimento de subsídios acima do teto, expõe que apenas deu cumprimento ao que fora aprovado em legislatura anterior, não configurando ato lesivo ao patrimônio, restando evidente a ausência de má-fé.

Pede o provimento do apelo para que seja absolvida das condenações impostas na sentença.

Contrarrazões às fls. 67/71.

A Procuradoria de Justiça, em Parecer lançado às fls.

77/81, opina pelo desprovimento do apelo.

Na sessão de julgamento da egrégia Terceira Câmara Cível, realizada no dia 16 de fevereiro de 2016, após o voto do Relator dando provimento parcial ao recurso, pedi vista para melhor análise do caso.

É o relatório.

## VOTO

**Exma. Desa. Maria das Graças Morais Guedes –  
Relatora p/Acórdão.**

O Juiz de primeiro grau acolheu o pedido inicial, julgando procedente a ação para condenar a ré pela prática dos atos de improbidade administrativa tipificados no art. 9º, caput, e no art. 10, inciso VIII, ambos da Lei 8.429/1992.

Inicialmente, é importante tecer alguns comentários acerca da Lei de Improbidade Administrativa.

A ilegalidade e a improbidade não são conceitos intercambiáveis, de modo que a primeira situação não resulta automaticamente na segunda.

Em outras palavras, nem todas as vezes em que o agente praticar um ato ilegal, terá cometido um ato ímprobo.

A diferença reside no elemento subjetivo, pois a subsunção da conduta aos dispositivos da Lei 8.429/1992 só é possível se constatado o dolo ou a culpa, pois, caso assim não aconteça, corre-se o risco de adotar-se a responsabilidade objetiva para aplicação da Lei de Improbidade, enquadrando todo ato ilegal como ato ímprobo.

Pois bem.

**1) Do recebimento de valores acima do teto constitucional.**

A análise das contas da Mesa Diretora da Câmara de Vereadores do Município de Caturité-PB detectou irregularidade nos vencimentos da então Chefe do Poder Legislativo Municipal, consistente na inobservância ao limite estabelecido no art. 29, VI, "a", da Constituição Federal, que limita os vencimentos dos vereadores a 20% do subsídio dos deputados estaduais.

De acordo com o relatório da fiscalização, constatou-se que a apelante recebeu a quantia de R\$ 2.292,48 (dois mil, duzentos e noventa e dois reais e quarenta e oito centavos) além do teto constitucionalmente estabelecido.

Apesar de comprovado que a soma dos subsídios recebidos durante o ano de 2011 excedeu o valor de R\$ 2.292,48, o que, em tese, autorizaria a subsunção do fato ao art. 9º da LIA, é imprescindível que esteja configurado o dolo do agente para a caracterização da improbidade.

O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento pacífico quanto à exigência do dolo para aplicação do art. 9º da LIA. Vejamos:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TRABALHO EXTERNO. LIBERAÇÃO DE APENADOS DO REGIME FECHADO SEM AUTORIZAÇÃO DO JUIZ DAS EXECUÇÕES CRIMINAIS. JULGAMENTO EXTRA PETITA . AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. CONDOTA DO ADMINISTRADOR PENITENCIARIO TIPIFICADA NO CAPUT DO ART. 11 DA LEI 8.429/92. DOLO GENÉRICO RECONHECIDO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REEXAME FÁTICO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública por ato de improbidade ajuizada contra o recorrente, uma vez que, enquanto o administrador do Presídio Estadual de Três Passos/RS, liberava presos em cumprimento de pena em regime fechado para a realização de trabalho externo sem autorização do juiz de execuções criminais da comarca. 2. Em relação à alegada violação do dispositivo 128 do CPC, a irresignação não merece prosperar, uma vez que o Tribunal a quo não se pronunciou a respeito da tese. Ausente, portanto, o indispensável requisito do prequestionamento, o que atrai, por analogia, o óbice da Súmula 282/STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada." 3. **O entendimento do STJ é no sentido de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas**

**previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.** 4. No mais, é pacífico o entendimento do STJ no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico. 5. Verifica-se que o Tribunal de origem foi categórico ao afirmar a existência do elemento subjetivo. Nesse contexto de limitação cognitiva, a alteração das conclusões firmadas pelas instâncias inferiores somente poderia ser alcançada com o revolvimento do conjunto fático-probatório, o que é vedado pela Súmula 7/STJ. 6. Recurso Especial não provido. (STJ – Resp. nº 1.569.324-RS – Segunda Turma, por unanimidade – Relator: Min. Herman Benjamin; Publicado DJ: 05/02/2016) (destaquei)

Ora, o dolo é a vontade livre e deliberada de praticar a conduta. *In casu*, a recorrente alegou que os subsídios foram fixados em legislatura anterior. De outra aresta, não está demonstrada de forma incontestada a intenção da ré.

Dos autos infere-se que a quantia de R\$ 2.292,48, recebida além do teto constitucionalmente estabelecido, é o valor apurado ao longo de todo o ano de 2011, o que mensalmente equivale a menos de R\$ 200,00 (duzentos reais).

É certo que o fato de o excedente ser de pouca extensão não retira a ilegalidade do fato, mas evidencia a ausência de dolo, porquanto representa pouco mais de 1% (um por cento) de acréscimo mensal, conforme consta às fls. 11. Ademais, o elemento subjetivo deve ser demonstrado de forma incontestada

Importante ressaltar, ainda, que a recorrente sofreu reprimenda por parte do TCE, inclusive com a possibilidade de reparação do dano pela via de execução judicial do acórdão da Corte de Contas. No entanto, por não restar configurado o elemento subjetivo, requisito indispensável à aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, não há como manter a condenação da ré neste ponto.

A respeito, vejamos o seguinte precedente:

RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE SERVIDOR. FUNCIONÁRIOS FANTASMAS. PROVAS PRODUZIDAS NO INQUÉRITO CIVIL NÃO CONFIRMADAS EM JUÍZO. OFENSA AO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. FRAGILIDADE PROBATÓRIA. RECURSO DE APELAÇÃO IMPROVIDO. 1. (...). 2. As provas produzidas no inquérito civil possuem valor probatório relativo, posto que produzidas de forma inquisitorial, ou seja, sem a indispensável e obrigatória observância do princípio constitucional do contraditório e ampla defesa, garantia esta elevada à condição de cláusula pétrea. Desta forma, as provas ali realizadas poderão ser afastadas por aquelas provas produzidas em juízo. 3. Para configurar ato de improbidade administrativa, a conduta não pode ser apenas antijurídica, posto que o ato requer a presença do elemento desonestidade. 4. É preciso **prova segura, clara e indubitosa acerca da intenção (dolo, mesmo que genérico) de causar algum tipo de dano (moral ou material) ao erário**. 5. **Atos meramente irregulares não são capazes, por si só, a caracterizar ato de improbidade**. 6. **Negado provimento ao recurso de apelação interposto pelo ministério público**. (TJMT; APL 30514/2014; Capital; Rel<sup>a</sup> Des<sup>a</sup> Maria Erotides Kneip Baranjak; Julg. 02/02/2016; DJMT 22/02/2016; Pág. 59) (destaquei)

Portanto, não há comprovação de que a então gestora pública intencionalmente buscou descumprir a ordem constitucional.

**Assim, a sentença deve ser alterada neste ponto.**

## **2) Da aquisição de bens sem processo licitatório.**

Em relação aos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10, conforme visto, é pacífico o entendimento do STJ de que para caracterizá-los basta a demonstração de culpa por parte do agente.

A ausência de procedimento licitatório para a contratação do fornecimento de combustíveis, com despesa na ordem de R\$ 15.355,48 (quinze mil, trezentos e cinquenta e cinco reais e quarenta e oito centavos) causa prejuízo ao erário, ferindo a eficiência e a moralidade administrativa.

É inquestionável que a dispensa do procedimento licitatório sem a observância dos requisitos legais configura ato ilícito eivado

de culpa. A própria Lei de Improbidade Administrativa é taxativa:

Art. 10. 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:

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;

Conforme o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, a dispensa indevida de licitação configura dano ao erário *in re ipsa*. Observe-se:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. ART. 10 DA LEI 8429/92. PREJUÍZO AO ERÁRIO IN RE IPSA. PRECEDENTES DO STJ. REVISÃO DAS SANÇÕES IMPOSTAS. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. 1. **A 2ª Turma do STJ possui entendimento no sentido de que a dispensa indevida de licitação ocasiona prejuízo ao erário in re ipsa, na medida em que o Poder Público deixa de contratar a melhor proposta, em razão das condutas dos administradores.** Nesse sentido: AgRg nos EDcl no AREsp 178.852/RS, 2ª Turma, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 22/05/2013; REsp 817.921/SP, 2ª Turma, Rel. Ministro Castro Meira, DJe 06/12/2012. 2. (...). 4. Agravo regimental não provido. (STJ – AgRg no REsp nº 1.512.393 – SP; Segunda Turma; Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Publicado em 27/11/2015) (destaquei)

Ademais, ainda que fosse o caso de dispensa ou inexigibilidade da licitação, seria imperiosa a realização do devido procedimento para tanto.

Dessa forma, **a sentença deve ser mantida nesse ponto.**

### 3) Das penalidades cabíveis

Com a alteração da sentença, no sentido de excluir a condenação em relação à condenação de recebimento de vencimentos acima do limite constitucional, a aplicação da pena deve sofrer adaptações, à luz do princípio da proporcionalidade.

As penas impostas em relação à condenação de recebimento de vencimentos acima do limite constitucional (ressarcimento integral do dano e multa civil) devem ser excluídas, mantendo-se as demais sanções.

Diante do exposto, **DOU PROVIMENTO PARCIAL** ao apelo para reformar a sentença e reconhecer que não houve ato violador da probidade administrativa na conduta de “recebimento de vencimentos acima do limite constitucional”, ante a ausência de dolo, excluindo as penalidades especificamente impostas (ressarcimento integral do dano e multa civil).

É como voto.

Presidiu o julgamento, realizado na Sessão Ordinária desta Terceira Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, no dia 23 de fevereiro de 2016, conforme certidão de julgamento, o Exmo. Des. José Aurélio da Cruz. Participaram do julgamento, o Dr. Aluizio Bezerra Filho (Relator), Juiz convocado para substituir o Exmo. Des. José Aurélio da Cruz, a Exma Desa. Maria das Graças Morais Guedes e o Exmo Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides. Presente à sessão, o Exmo. Dr. Alcides Orlando de Moura Jansen, Procurador de Justiça.

Gabinete no TJ/PB, João Pessoa-PB, 02 de março de 2016.

Desa. Maria das Graças Morais Guedes  
**RELATORA P/ACÓRDÃO**