



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça da Paraíba

Gabinete da Desembargadora Maria das Graças Morais Guedes

ACÓRDÃO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0000454-09.2009.815.0151

Relatora : Des. Maria das Graças Morais Guedes

Apelante : Espedito Aldeci Mangueira Diniz

Advogado : Fidel Ferreira Leite

Primeiro Apelado : O Ministério Público Estadual

Segundo Apelado : O Município de Santana de Mangueira

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL. NARRATIVA DE FATOS QUE SE CONFIGURAM ÍMPROBOS. REJEIÇÃO. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS SEM O DEVIDO PROCESSO LICITATÓRIO. ACÓRDÃO DO TCE QUE CONSIDEROU PARTE DAS DESPESAS NÃO LICITADAS, REGULARES. INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA PARA SALDAR COMPROMISSOS DE CURTO PRAZO. PAGAMENTOS DE SALÁRIOS ABAIXO DO MÍNIMO NACIONAL. ATOS ÍMPROBOS QUE VIOLARAM O ART. 10 E 11 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SANÇÕES ADEQUADAS COM PRUDÊNCIA E RAZOABILIDADE. REFORMA PARCIAL DA CONDENAÇÃO. **PROVIMENTO PARCIAL.**

- Se a petição contiver a narrativa dos fatos configuradores, em tese, da improbidade administrativa, não se configura inépcia da inicial, sob pena de esvaziar-se a utilidade da instrução e impossibilitar a apuração judicial dos ilícitos nas ações de improbidade administrativa. Precedentes: AgRg no Resp 1204965/MT; REsp 1008568/PR e REsp 1002628/MT.

– Faz-se indispensável a má-fé para a caracterização do ato de improbidade administrativa, embora, em muitos casos, desnecessária será a sua comprovação, porquanto presumida em face da própria conduta praticada.

– A Segunda Turma do STJ possui jurisprudência 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.

– A Lei Complementar nº. 101/2000, no seu art. 42, veda ao Gestor contrair obrigação e despesas que não possa adimplir integralmente.

– O art. 7º da Constituição Federal garante aos servidores, como direito social, a percepção não abaixo do mínimo nacional.

– No caso de aplicação das penalidades decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa, cabível é a individualização das penas proporcionalmente à gravidade da conduta de cada um dos envolvidos no ato ímprobo, para que melhor se atenda ao princípio da razoabilidade, e o ideal da justiça. Sendo assim, tendo o Tribunal de Contas considerado que determinadas despesas não licitadas foram

regulares, o valor delas deve ser abatido da condenação de ressarcimento integral do dano.

Vistos, relatados e discutidos os autos acima referenciados.

Acorda a Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, na conformidade do voto da relatora, por votação unânime, **EM REJEITAR A PRELIMINAR E, NO MÉRITO, DAR PARCIAL PROVIMENTO AO APELO.**

RELATÓRIO

Trata-se de Apelação Cível contra a sentença de fls. 499/502, que julgou procedente o pedido inicial, condenando o réu ESPEDITO ALDECI MANGUEIRA DINIZ, por violação às normas capituladas no art. 10, VIII, e no art. 11, caput e inciso I, ambos da Lei 8.429/92, ao **a)** Ressarcimento integral do dano no valor de R\$513.028,46 (quinhentos e treze mil, e vinte e oito reais e quarenta e seis centavos), refere às despesas não licitadas, atualizados monetariamente e com juros de 1% ao mês a partir do fato danoso; **b)** Suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 05 (cinco) anos; **c)** Multa Civil no valor correspondente ao valor do dano; **d)** 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 05 (cinco) anos.

O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL ajuizou AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA em face de ESPEDITO ALDECI MANGUEIRA DINIZ, narrando que o réu, enquanto Prefeito Constitucional do Município de Santana de Mangueira, no exercício de 2004, cometeu atos de improbidade que macularam os princípios da administração e causaram danos ao erário.

Narra que o Tribunal de Contas do Estado, no Relatório de análise da prestação de contas anual de 2004, glosou algumas das irregularidades,

destacando 23 (vinte e três) possíveis atos ímprobos, a exemplo da ausência de procedimento licitatório para aquisição de bens e serviços que somaram R\$513.028,46 (quinhentos e treze mil, e vinte e oito reais e quarenta e seis centavos).

Na decisão guerreada, após todo o trâmite processual, o magistrado considerou provados 03 (três) atos ímprobos, a saber: **1)** Ausência de procedimentos licitatórios no valor de R\$513.028,46 (quinhentos e treze mil, e vinte e oito reais e quarenta e seis centavos) – art. 10, VIII, da Lei n. 8.429/92, Dano ao Erário; **2)** Insuficiência financeira para saldar compromissos de curto prazo no valor de R\$221.255,12 (duzentos e vinte e um mil, duzentos e cinquenta e cinco reais e doze centavos) – art. 11, caput, da Lei n. 8.429/92 – Princípios da Administração e, **3)** Pagamento a servidores em valores abaixo do Salário Mínimo – art. 10, VIII, da Lei n. 8.429/92, Dano ao Erário.

Após a dosimetria da pena, condenou o promovido a **a)** Ressarcimento integral do dano no valor de R\$513.028,46 (quinhentos e treze mil, e vinte e oito reais e quarenta e seis centavos), refere às despesas não licitadas, atualizados monetariamente e com juros de 1% ao mês a partir do fato danoso; **b)** Suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 05 (cinco) anos; **c)** Multa Civil no valor correspondente ao valor do dano; **d)** 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 05 (cinco) anos.

Nas razões recursais, fls. 507/516, o apelante suscita a preliminar de inépcia da inicial, sob o argumento de que não foram juntados com a exordial, documentos necessários para a instrução processual, notadamente toda a documentação referente à prestação de contas do exercício de 2004.

No mérito, alega que a sentença abarcou integralmente o pedido Ministerial, sem levar em consideração a decisão do Tribunal de Contas do Estado que, em sede de revisão, afastou toda e qualquer imputação de débito ao

recorrente.

Aduz que os gastos tidos como ilegais pelo Ministério Público são verdadeiramente insignificantes, valendo ressaltar que em todos os casos o Tribunal não apontou ofensa ao princípio da economicidade ou prejuízo ao erário municipal.

Finaliza destacando que não há prova capaz de levar à conclusão de que houve prática proposita a ferir a moralidade administrativa.

Contrarrazões, fls. 522/525.

O Município de Santana de Mangueira, litisconsórcio ativo, não apresentou contrarrazões, fls. 534.

Parecer Ministerial pela rejeição da preliminar e provimento parcial ao recurso. (fls. 539/545).

É o Relatório

VOTO

Desa. Maria das Graças Morais Guedes – Relatora.

O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL ajuizou AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA em face de ESPEDITO ALDECI MANGUEIRA DINIZ, narrando que o réu, enquanto Prefeito Constitucional do Município de Santana de Mangueira, no exercício de 2004, cometeu atos de improbidade que macularam os princípios da administração e causaram danos ao erário.

Pugnou pelas seguintes condenações: **1)** ressarcimento

integral do dano; 2) perda da função pública; 3) suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos; 4) pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e 5) 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 sentença guerreada, o magistrado singular condenou o Réu a: **a)** Ressarcimento integral do dano no valor de R\$513.028,46 (quinhentos e treze mil, e vinte e oito reais e quarenta e seis centavos), refere às despesas não lícitas, atualizados monetariamente e com juros de 1% ao mês a partir do fato danoso; **b)** Suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 05 (cinco) anos; **c)** Multa Civil no valor correspondente ao valor do dano; **d)** 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 05 (cinco) anos.

DA PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL.

Os recorrentes suscitam preliminar de inépcia da inicial, sob o fundamento de que, com a exordial, não foi juntada a documentação necessária para se viabilizar o contraditório.

Sem razão, contudo.

É que, se a petição contiver a narrativa dos fatos configuradores, em tese, da improbidade administrativa, não se configura inépcia da inicial, sob pena de esvaziar-se a utilidade da instrução e impossibilitar a apuração judicial dos ilícitos nas ações de improbidade administrativa. Precedentes: AgRg no Resp 1204965/MT; REsp 1008568/PR e REsp 1002628/MT.

Ademais, o que se apura nesta ação não é apenas a ocorrência de dano ao Erário, mas a violação dos princípios da Administração. Sendo assim, desnecessário seria que a exordial viesse acompanhada de todos os

documentos que comprovassem possíveis danos.

Rejeito a preliminar.

MÉRITO

Cuida-se de AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL em face de ESPEDITO ALDECI MANGUEIRA DINIZ, narrando que o réu, enquanto Prefeito Constitucional do Município de Santana de Mangueira, no exercício de 2004, cometeu atos de improbidade que macularam os princípios da administração e causaram danos ao erário.

O recorrente alega que a sentença abarcou integralmente o pedido Ministerial, sem levar em consideração a decisão do Tribunal de Contas do Estado que, em sede de revisão, afastou toda e qualquer imputação de débito ao recorrente.

Como cediço, a Lei 8.429, de 1992, tem por escopo punir o agente desonesto, ou seja, o transgressor dos princípios basilares da administração, bem como o terceiro que contribuiu ou se beneficiou destes atos, prevendo sanções severas, como aquelas cuja aplicação foi imposta pelo *decisum* recorrido.

A improbidade, pelo que se extrai da lei, refere-se à má qualidade de uma administração, à prática de atos que impliquem enriquecimento ilícito do agente ou prejuízo ao erário, ou, ainda, violação aos princípios que orientam a administração pública.

Tem-se entendido que não basta, para a configuração da conduta ímproba, que o servidor tenha praticado um ato ilegal, em decorrência de erro ou culpa. Impõe-se que tal ato tenha sido praticado com ausência de boa-fé, pois, somente com sua caracterização, é que se tem configurada a afronta aos

princípios da moralidade, honestidade, imparcialidade e lealdade, que norteiam a prestação do serviço público.

Em outras palavras, faz-se indispensável a má-fé para a caracterização do ato de improbidade administrativa, embora, em muitos casos, desnecessária será a sua comprovação, porquanto presumida em face da própria conduta praticada, como é o caso de fraude ou ausência de licitação, na medida em que o Poder Público deixa de, por condutas de administradores, contratar a melhor proposta.

Sobre o tema:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DISPENSA INDEVIDA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 10, VIII, DA LEI N. 8.429/1992. DANO IN RE IPSA. SOCIEDADE EMPRESÁRIA CONTRATADA CUJO RECURSO NÃO FOI CONHECIDO NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE ORIGEM. RECURSO NA QUALIDADE DE TERCEIRA PREJUDICADA. POSSIBILIDADE, POR FORÇA DOS ARTIGOS 3º E 5º DA LEI N. 8.429/1992 E DO ART. 499, § 1º DO CPC. DISPOSITIVOS LEGAIS NÃO PREQUESTIONADOS. SÚMULA N. 211 DO STJ. (...) 7. O STJ tem externado que, em casos como o ora analisado, "o prejuízo ao erário, na espécie (fracionamento de objeto licitado, com ilegalidade da dispensa de procedimento licitatório), que geraria a lesividade apta a ensejar a nulidade e o ressarcimento ao erário, é in re ipsa, na medida em que o Poder Público deixa de, por condutas de administradores, contratar a melhor proposta (no caso, em razão do fracionamento e conseqüente não-realização da licitação, houve verdadeiro direcionamento da contratação)" (REsp 1280321/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/03/2012, DJe 09/03/2012). (...) (REsp 1376524/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/09/2014, DJe 09/09/2014).

In casu, restou incontroverso que bens e serviços foram contratados sem o legítimo procedimento licitatório.

Ora, a regra é que as contratações com o poder público sejam precedidas de procedimento licitatório, permitindo a igualdade de competição entre os particulares e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração. Através da obrigatoriedade da licitação, procura-se preservar princípios basilares que devem reger as relações dos entes estatais, tais como a moralidade, a impessoalidade, a publicidade e a legalidade.

A Lei n. 8.666/93 estabelece as normas cogentes para a administração pública, elencando as hipóteses excepcionais de dispensa e inexigibilidade de licitação, bem como especificando o procedimento a ser adotado segundo as diferentes modalidades de licitação e o cabimento de cada uma delas, segundo o objeto e valor a ser contratado.

Na espécie, ao contrário do que manifestou o apelante, a reforma no Acórdão APL TC 450/2007 não foi em sua integralidade, mantendo-se algumas imputações relacionadas pelo autor da presente ação, e consideradas ímprobas pelo magistrado sentenciante.

Vê-se do Acórdão APL TC 269/08 (fls. 384/387), referente ao Recurso de Revisão interposto pelo ex-Prefeito do Município de Santana de Mangueira, que o Acórdão APL TC 450/2007 não foi integralmente alterado. Confira-se a parte dispositiva:

“ACORDAM os membros integrantes do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, em sessão realizada nesta data, por unanimidade de votos, em CONHECER DO RECURSO e, no mérito, DAR-LHE PROVIMENTO, no sentido de : 1. Modificar o Acórdão APL TC 450/2007, retirando dele as imputações de débito ao ex-Prefeito de Santana de Mangueira, Senhor Espedito Aldeci Mangueira Diniz. 2. Considerar recolhida parte da multa pessoal imposta ao recorrente pela retrocitada

decisão, devendo o interessado comprovar a este Tribunal o recolhimento do restante da referida multa. 3. Manter as demais decisões contidas no Parecer e no Acórdão recorridos”.

Essa circunstância, inclusive, foi observada pelo magistrado sentenciante, como se tem às fls. 500, nos seguintes termos:

“Em sede de recurso de revisão atravessado pelo promovido perante aquele Sinédrio de Contas foi o mesmo provido para extirpar as irregularidades que ensejaram imputação de débito ao ex-gestor.

(...)

Por outro lado remanescem as demais irregularidades, que com todas documentais carreadas aos autos, passa-se a analisá-las individualmente a fim de verificar a ocorrência de atos de improbidade administrativa”.

Pois bem.

O autor da ação narra que o Tribunal de Contas do Estado, no Relatório de análise da prestação de contas anual de 2004, glosou algumas das irregularidades, destacando 23 (vinte e três) possíveis atos ímprobos, a exemplo da ausência de procedimento licitatório para aquisição de bens e serviços que somaram R\$513.028,46 (quinhentos e treze mil, e vinte e oito reais e quarenta e seis centavos).

As despesas não licitadas, que somaram o valor acima identificado, estão relacionadas às fls. 48/49, sendo que o Acórdão do Recurso de Revisão considerou regulares algumas delas, como se observa às fls. 441/442, consistente nas seguintes:

Excesso de gastos com combustíveis >>>>R\$118.615,75

Igualmente, o art. 7º da Constituição Federal garante aos servidores, como direito social, a percepção não abaixo do mínimo nacional. Confira-se:

“Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

IV - salário mínimo , fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;”

Assim, tenho que os elementos dos autos comprovam, à satisfação, a responsabilidade do réu pelos atos ímprobos constatados.

No que tange à extensão das sanções impostas, deve-se analisar sob a ótica do princípio da razoabilidade.

No caso, as condenações se pautaram na prudência estabelecida no art. 12, e incisos, da Lei 8.429, de 1992.

Avaliada a conduta do apelante, bem como a extensão e gravidade dos fatos, justifica-se a quanto ao réu a **a)** Suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 05 (cinco) anos; **b)** Multa Civil correspondente ao valor do dano, apurada após o desconto da quantia considerada regular pelo TCE; **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 seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos, mas, quanto ao **d)** Ressarcimento do dano, deve descontada a quantia considerada regular pela Corte de Contas.

Assim, em observância aos princípios da razoabilidade e da

proporcionalidade, as condenações impostas na sentença guardam total adequação aos ilícitos perpetrados, notadamente a ausência da licitação, em ofensa aos princípios da Administração, além da Insuficiência financeira para saldar compromissos e pagamento de salário abaixo do mínimo nacional.

Com essas considerações, ao tempo em que rejeito a preliminar, **DOU PROVIMENTO PARCIAL À APELAÇÃO CÍVEL**, apenas para que a pena de Ressarcimento do dano seja adequada, para fins de abatimento do valor considerado regular pelo TCE, qual seja: **R\$259.904,75**, mantendo-se íntegra a decisão em seus demais termos.

É como voto.

Presidiu a Sessão o Exmo. Sr. Des. José Aurélio da Cruz. Participaram do julgamento a Exma. Desa. Maria das Graças Morais Guedes – relatora, o Exmo. Dr. Marcos William de Oliveira, Juiz Convocado para substituir o Exmo. Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides, o Exmo. Des. José Aurélio da Cruz.

Presente ao julgamento o Exmo. Dr. Alcides Orlando de Moura Jansen, Procurador de Justiça.

Sala de Sessões da Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, João Pessoa, 28 de junho de 2016.

Desa. Maria das Graças Morais Guedes

R E L A T O R A