



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA
GABINETE DO DESEMBARGADOR JOÃO ALVES DA SILVA

ACÓRDÃO

APELAÇÃO N. 0002309-16.2013.815.0981

ORIGEM: Juízo da 2ª Vara da Comarca de Queimadas

RELATOR: Desembargador João Alves da Silva

APELANTE: Maria das Dores Ferreira (Adv. Francisco Pedro da Silva OAB/PB 3398)

APELADO: Ministério Público do Estado da Paraíba.

APELAÇÃO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALUGUEL DE VEÍCULO SEM REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO. CONDUTAS PREVISTAS NO ART. 10 DA LIA. COMPROVAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO. PRÁTICA VIOLADORA DE PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. DOLO COMPROVADO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

- Restando comprovada a existência de culpa ensejadora de lesão ao erário, é de se aplicar, contra o agente público, o disposto nos artigos 10 e 12, II, da Lei de Improbidade Administrativa, podendo-se cumular as sanções cabíveis, segundo postulados da razoabilidade e da proporcionalidade e, inclusive, o grau de reprovabilidade da conduta, o qual, *in casu*, revela-se elevado, dada a natureza dos recursos.

- "Caracteriza ato de improbidade administrativa a conduta do agente que, intencionalmente, atente contra os princípios da administração pública (art. 11 da L. 8.429/92). O elemento subjetivo caracterizador do comportamento doloso exigido do agente nessa hipótese encontra-se na intenção e consciência de descumprir a legislação regente, mediante violação daqueles princípios, ou seja, no dolo eventual".¹

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que figuram

¹TJ-SP - APL: 9111172762009826 SP 9111172-76.2009.8.26.0000, Relator: Rui Stoco, Data de Julgamento: 29/08/2011, 4ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 06/09/2011.

como partes as acima nominadas.

ACORDA a 4ª Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, à unanimidade, negar provimento ao apelo, nos termos do voto do relator, integrando a decisão a súmula de julgamento juntada à fl. 551.

RELATÓRIO

Trata-se de apelação interposta por Maria das Dores Ferreira contra sentença prolatada pelo MM. Juízo da 2ª Vara da Comarca de Queimadas, a qual julgou procedente os pedidos formulados na ação civil pública por ato de improbidade administrativa com reparação de dano ao erário, promovida pelo Ministério Público do Estado da Paraíba.

Na sentença, o magistrado *a quo* julgou parcialmente procedentes os pedidos, para, com fulcro no art. 10, inciso I, da Lei n. 8.429/92, aplicar às promovidas as seguintes penalidades:

- 1) “Ressarcimento integral do dano, a ser apurado em liquidação de sentença, com as correções legais;
- 2) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 05 (cinco) anos;
- 3) multa civil no valor do dano apurado em liquidação de sentença;”

Em suas razões, a apelante alega que assumiu a casa legislativa do Município de Caturité por três mandatos 2007/2008; 2009/2010 e 2011/2012, tendo suas contas sido aprovadas pelo Tribunal de Contas do Estado.

Afirma que no ano de 2010 o Sr. José Nielson Farias foi vencedor de licitação com o melhor preço para a locação de um veículo Corsa Sedan, placas MNO 5906, e que apenas deu continuidade com o contrato existente, sob a orientação do contador da Câmara Municipal e de sua advogada, de forma que não houve agressão a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois não houve prejuízos ao erário.

Nesse contexto, alega que não houve má-fé no ato, estando preservada a moralidade, não tendo qualquer intenção de lesar os cofres públicos.

Afirma que o fato foi originado por denúncia de adversários políticos, com o propósito de prejudicá-la, tendo em outra demanda (Ação Civil Pública 0000991.61.2014.815.0981) logrado êxito em demonstrar a ausência de dolo ou culpa em atos à frente da Câmara Legislativa de Caturité.

Contrarrazões. (fls. 530/539)Embora intimada, o recorrido não apresentou contrarrazões (fl. 523).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça ofertou parecer no sentido do desprovimento do apelo. (fls. 545/547)

É o relatório.

VOTO.

Colhe-se dos autos que o Ministério Público Estadual ajuizou a presente ação civil pública por ato de improbidade administrativa com reparação de dano ao erário, em face da ex Presidenta da Câmara Municipal de Caturité, Sra. Maria das Dores Ferreira, objetivando a condenação nas penas do art. 12, inciso II da LIA, os quais decorreram quanto à realização de despesas sem licitação, notadamente na locação de veículo no ano de 2010, o que gerou uma despesa de R\$ 16.500,00, em 2011 de R\$ 18.000,00 e no ano de 2012 no montante de R\$ 21.600,00.

O processo teve seu trâmite regular sobrevivendo a sentença ora guerreada, que, conforme relatado, julgou procedente a demanda. Justamente contra essa decisão, pois, insurge-se a apelante no petitório objeto de discussão.

Afirma a apelante, tanto na peça recursal, como na contestação, a inexistência de ato de improbidade, e que não houve prejuízo ao erário, nem tampouco dolo.

Compulsando-se os autos, verifica-se ter havido o descumprimento da Lei nº 8.666/93 com relação à locação de veículo sem ser precedida de procedimento licitatório para esse fim, o que, além de restar comprovado pelo parecer do Tribunal de Contas (fls. 488/509), não foi impugnado pela ora apelante.

A esse respeito, tem-se que as irregularidades encontradas configuram verdadeira afronta à concorrência isonômica preconizada nas normas pertinentes, a ensejar a conduta irregular estatuída no art. 10, VIII, da Lei 8.429/92, que destaca:

“Art. 10. 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 dispensá-lo indevidamente;”

Sob referido prisma, não custa lembrar que, nos claros termos do dispositivo supratranscrito, não é exigido, à incursão do gestor em conduta de improbidade administrativa causadora ao erário, a comprovação do dolo, bastando, pois, a ocorrência de culpa.

Portanto, mesmo que se acolha a alegação da recorrente de que não houve vontade deliberada em causar dano ao erário, mesmo assim não há como afastar a ilegalidade do ato.

Referendando o entendimento perfilhado, relativamente à configuração da improbidade administrativa causadora de lesão ao erário até mesmo em conduta culposa do agente, emerge a mais abalizada Jurisprudência do STJ:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PERCEPÇÃO DE REMUNERAÇÃO SEM CONTRAPRESTAÇÃO. "FUNCIONÁRIO FANTASMA". APLICAÇÃO DA LEI 8.429/1992 AOS AGENTES POLÍTICOS. COMPATIBILIDADE COM O DECRETO-LEI 201/1967. ART. 10 DA LEI 8.429/1992. CONFIGURAÇÃO DE DOLO GENÉRICO. ELEMENTO SUBJETIVO. COMINAÇÃO DAS SANÇÕES. CUMULAÇÃO. POSSIBILIDADE. DOSIMETRIA. ART. 12 DA LIA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. Não há qualquer antinomia entre o Decreto-Lei 201/1967 e a Lei 8.429/1992, pois a primeira impõe ao prefeito e vereadores um julgamento político, enquanto a segunda submete-os ao julgamento pela via judicial, pela prática do mesmo fato. Precedentes. 2. O posicionamento firmado pela Primeira Seção é que se exige dolo, ainda que genérico, nas imputações fundadas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992 (enriquecimento ilícito e violação a princípio), e ao menos culpa, nas hipóteses do art. 10 da mesma norma (lesão ao erário). 3. Cada inciso do art. 12 da Lei 8.429/1992 traz uma pluralidade de sanções, que podem ser aplicadas cumulativamente ou não, ainda que o ato de improbidade tenha sido praticado em concurso de agentes. Precedentes do STJ. 4. Não havendo violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem, no caso concreto, enseja reapreciação dos fatos e provas, obstado nesta instância especial (Súmula 7/STJ). 5. Recurso especial não provido. (REsp 1298417, Rel. Min. ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/11/2013, DJe 22/11/2013).

Por outro lado, o parecer do TCE, constou estarem devidamente comprovado o superfaturamento de despesas com a locação de veículos, através dos empenhos mensais com o aluguel do veículo Corsa Sedan, Placa MNO 5906, ano/modelo 2007/2008, à serviço da Câmara Municipal, que além de não constar

nenhum processo licitatório, apresentava um valor irreal para tal, vez que o preço médio do veículo era de R\$ 17.318,00 e o valor pago somente em um exercício superava 24,7% o seu valor de venda, **“sem dúvida, um excelente negócio. Para o locador!”** (fl. 507)

Nesse diapasão, ficou comprovado no feito administrativo as irregularidades na referida locação, além de não tendo sido realizada licitação, violando, assim, o princípio da impessoalidade. Também não restou demonstrado que tenha havido pesquisa prévia de preço, o que atacaria, em tese, o princípio da legalidade.

Na hipótese vertente, tenho que, assim como sentiu o magistrado de piso, os fatos acima apontados apresentam prova robusta de dano ao erário. A própria Corte de Contas, ao se manifestar sobre as despesas ressaltou o **“superfaturamento de despesas com a locação”**, que me faz crer que a condenação com base naquele dispositivo deve ser mantida.

Por outro lado, ressalto que nos termos do art. 11, da Lei nº 8.429/92, **“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 [...]”**.

O dispositivo traz em seu texto as hipóteses em que o ato de improbidade administrativa é praticado por inobservância de regras de natureza principiológica que, no meu sentir, traduz violação mais grave do que aquela perpetrada contra regras comuns.

Tanto é assim que Celso Antônio Bandeira de Mello, com a precisão que lhe é peculiar, sustenta que **“violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a uma específico mandamento obrigatório mas a todo um sistema de comandos.”**²

Dirley da Cunha Júnior, por sua vez, aduz que **“à luz do direito positivo, a violação ao princípio da probidade administrativa é mais ampla e compreende a violação ao princípio da moralidade administrativa. Nesse sentido, esclarece Di Pietro que 'quando se fala em improbidade como ato ilícito, como infração sancionada pelo ordenamento jurídico, deixa de haver sinonímia entre as expressões improbidade e moralidade, por que aquele tem um sentido muito mais amplo e muito mais preciso, que abrange não só atos desonestos ou imorais, mas também e principalmente atos ilegais’”**.³

²Elementos de Direito Administrativo - 3ª ed. - p. 300.

³Curso de Direito Administrativo. Cunha Júnior, Dirley. 8 ed. Salvador: Jus Podivm, 2009, p. 614.

Não é demais esclarecer, ainda, que a caracterização das condutas previstas no art. 11, da Lei 8.429/90, dispensa o dano ao erário, sendo suficiente, apenas o dolo genérico. Neste Particular, confira-se decisão da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, que consolidou este entendimento:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CONTRATAÇÃO SEM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO – ART. 11 DA LEI 8.429/1992 – CONFIGURAÇÃO DO DOLO GENÉRICO – PRESCINDIBILIDADE DE DANO AO ERÁRIO – PRECEDENTE DA PRIMEIRA SEÇÃO. 1. A caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública exige a demonstração do dolo lato sensu ou genérico. Precedente da Primeira Seção.⁴

No mesmo sentido:

“O dano ao erário não é elementar à configuração do ato de improbidade. 2. Os atos censurados amoldam-se aos casos de improbidade administrativa, previstos no art. 11, I, da Lei 8.429/92. O Superior Tribunal de Justiça possui o entendimento consolidado de que o ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública exige a demonstração do dolo genérico”.⁵

“O posicionamento firmado pela Primeira Seção é que se exige dolo, ainda que genérico, nas imputações fundadas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992 (enriquecimento ilícito e violação a princípio), e ao menos culpa, nas hipóteses do art. 10 da mesma norma (lesão ao erário)”.⁶

Importa ter em mente, ainda, o preceito contido no art. 37 da Constituição da República, segundo o qual:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte”:

⁴STJ - EREsp 654.721/MT - Rel. Min. Eliana Calmon – S1 – j. 25/08/2010 - DJe 01/09/2010.

⁵STJ - REsp 1395771/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/11/2013, DJe 14/11/2013.

⁶STJ - REsp 1252341/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/09/2013, DJe 17/09/2013.

No caso dos autos, não há dúvidas quanto à infração de ter contraído despesas sem licitação, consoante indicado pela Corte de Contas, até porque a própria recorrente não nega que tenha deixado de contratar sem a realização de licitação.

Aplicando tais precedentes ao caso concreto, penso que as medidas empreendidas pela apelante, sem observância ao procedimento licitatório, possuem como elemento subjetivo a intenção de burlar a lei ou o devido tratamento isonômico, necessário tanto aos servidores, quanto aos demais cidadãos, vislumbrando-se, com isso, patente violação aos princípios da impessoalidade e da legalidade, que estão assim definidos por nossa melhor doutrina:

“O princípio da legalidade [...] “implica subordinação completa do Administrador à Lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais moderno deles, devem ser instrumento de fiel e dócil realização das finalidades normativas”. [...].

Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicando alguns para favorecimento de outros.” (Manual de Direito Administrativo – José dos Santos Carvalho Filho – 22ª edição – Editora Lumen Juris – 2009 – p. 19/20)

Ante o exposto, **nego provimento ao apelo**, para manter incólume a decisão recorrida, mantendo as penalidades a antiga gestora. **É como voto.**

DECISÃO

A Câmara decidiu, à unanimidade, negar provimento ao apelo, nos termos do voto do relator.

Presidiu a sessão o Exmo. Des. Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho. Participaram do julgamento o Exmo. Des. João Alves da Silva (relator), o Exmo. Exmo. Des. Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho e o Exmo. Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira.

Presente representante do Ministério Público, na pessoa do Excelentíssimo Dr. José Raimundo de Lima, Procurador de Justiça.

Sala das Sessões da Quarta Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, em 25 de abril de 2017 (data do julgamento).

João Pessoa, 25 de abril de 2017.

Desembargador João Alves da Silva
Relator