



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
QUARTA CÂMARA CÍVEL

ACÓRDÃO

Apelação Cível nº 0000223-18.2014.815.0341

Origem : Comarca de São João do Cariri

Relator : Juiz de Direito Convocado Gustavo Leite Urquiza

Apelante : José Martinho Cândido de Castro

Advogados : Bruna Angelita Graciella Barbosa Lucena (OAB 21.860) e outro

Apelado : Ministério Público da Paraíba

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROCEDÊNCIA. SUBLEVAÇÃO DO PROMOVIDO. PRELIMINAR. NULIDADE DA SENTENÇA. OFENSA À IDENTIDADE FÍSICA DO JUIZ. TESE REPELIDA. POSSIBILIDADE DO MAGISTRADO PROFERIR JULGAMENTO SEM INSTRUIR O FEITO. MÉRITO. PREFEITURA MUNICIPAL DE GURJÃO. AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADES. CONDUTAS ÍMPROBAS. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11, *CAPUT*, DA LEI Nº 8.429/92. LESÃO AO ERÁRIO. OCORRÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONFIGURADA. APLICAÇÕES DAS SANÇÕES PREVISTAS NO ART. 12, DA LEI DE IMPROBIDADE

ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA
PROPORCIONALIDADE. CIRCUNSTÂNCIAS.
PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO.
MANUTENÇÃO DA SENTENÇA.
DESPROVIMENTO.

- O preceito da identidade física do juiz não tem o condão de ensejar a nulidade da sentença, em primeiro lugar, por ter decaído com o advento do Novo Código de Processo Civil, e, mesmo quando presente na legislação revogada, não apresentava caráter absoluto, comportando as exceções então previstas no art. 132, do Código de Processo Civil

- De acordo com o art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92, constitui ato de improbidade administrativa, atentando contra os princípios da administração pública, “qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições”.

- Caracterizado o dolo do agente público, que agiu imbuído da vontade de burlar a lei, desobedecendo, de forma consciente e espontânea, os princípios positivados no art. 37, da Constituição Federal, a condenação na Lei de Improbidade Administrativa é medida que se impõe.

- Para caracterização do ato de improbidade, previsto no art. 10, VIII, da Lei nº 8.429/1992, é indispensável, além da presença do dolo ou da culpa do agente, a existência do efetivo dano ao erário, e, neste caso, demonstrada a sua ocorrência, frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para

celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente.

- Para decidir pela cominação isolada ou conjunta das penas previstas no art. 12 e incisos, da Lei de Improbidade Administrativa, o juiz deve atentar-se às circunstâncias peculiares do caso concreto, tais como a gravidade da conduta, a medida da lesão ao erário e o histórico funcional do agente público.

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos.

ACORDA a Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, por unanimidade, rejeitar a preliminar e, no mérito, desprover o recurso.

O **Ministério Público do Estado da Paraíba**, através da Promotoria de Justiça de Sousa, ingressou com **Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa**, em face de **José Martinho Cândido de Castro**, ex-Prefeito do Município de Gurjão, narrando que no exercício financeiro de 2010, período em que exerceu o mandato de Prefeito daquela cidade, a prestação de contas do município restou, quando da análise do TCE, eivada de irregularidades.

Procedimento administrativo nº 60/2011, fls. 09/58.

Notificado para se manifestar por escrito, nos termos do art. 17, § 7º, da Lei de Improbidade Administrativa, o promovido não o fez, fl. 122.

Recebimento da inicial, fl. 122.

Em sede de contestação, o réu arguiu a inépcia da inicial e, no mérito, aduziu que sua conduta não foi ilegal, máxime quando não

causou dano ao erário, bem como que as meras irregularidades administrativas apuradas não se prestam a configurar improbidade administrativa, fls. 124/125.

O Juiz de Direito julgou nos seguintes termos, fls. 1.878/1.883:

Com amparo nos fundamentos aqui expostos, JULGO PROCEDENTE o pedido formulado na inicial, condenando o promovido, nos termos dos arts. 11 e 12 da Lei 8.429/92, às seguintes cominações:

a) perda da função pública que eventualmente ocupe a ré;

b) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 5 anos;

c) aplicação de multa civil equivalente a 10 vezes o valor da última remuneração percebida pelo agente como Prefeito;

d) proibição de contratar com o poder público pelo prazo de 3 anos.

Condeno, ainda, o Promovido ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios, os quais arbitro em 20 sobre o valor da causa, com base no art. 85, §2º, do CPC.

Inconformado, o promovido interpôs **APELAÇÃO**, fls. 1.906/1.934, aduzindo a nulidade da sentença pela violação ao princípio da identidade física do juiz, porquanto o magistrado da instrução não é o mesmo sentenciante. No mérito, dia que não há dolo em sua conduta, bem como improbidade administrativa. Explica que a falta de aprovação de contas pelo TCE não implica em conduta improba de sua parte e diz que os autos não comprovam a necessidade de condenação. Por fim, pediu a reforma da decisão, provendo-se o recurso.

Contrarrazões ofertadas pelo Ministério Público da

Paraíba, fls. 1.938/1.951, rebatendo pontualmente os argumentos perfilhados pelo apelante e pugnando pela manutenção da decisão, tendo em vista a perfeita gradação entre as condutas praticadas pelo recorrente e as sanções a ele aplicadas.

A **Procuradoria de Justiça**, em parecer da **Dra. Vanina Nóbrega de Freitas Dias Feitosa**, fls. 962/965, opinou pelo desprovimento do recurso.

É o RELATÓRIO.

VOTO

De uma análise dos autos, cabe averiguar se as condutas atribuídas a **José Martinho Cândido de Castro**, ex-Prefeito do Município de Gurjão/PB, amoldam-se ao conceito de comportamento ímprobo previsto nos arts. 11 e 12, da Lei de Improbidade Administrativa, que tratam, respectivamente, dos atos que causam prejuízo ao erário e atentam contra os princípios da Administração Pública.

Inicialmente, analiso a preliminar de nulidade da sentença pela violação ao princípio da identidade física do juiz, porquanto o magistrado da instrução não é o mesmo sentenciante.

A preliminar arguida não se sustenta, conquanto se trata de norma processual, evocando os termos do art. 14, da processualística em vigor, cuja transcrição não se dispensa:

Art. 14. A norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.

Ainda que assim não fosse, o princípio da identidade física do juiz não é absoluto, uma vez que o próprio dispositivo legal já excepciona os casos em que a colheita de prova em audiência obriga o julgamento da lide, conquanto “O afastamento do juiz que colheu a prova não impede que a sentença seja proferida pelo seu sucessor, o qual, se necessários, mandará produzir nova prova” (RSTJ 123/296). No mesmo sentido, STJ-RJ 770/208.

Ante o exposto, rejeito a preliminar.

No mérito, destaco que o recorrente, em suas razões recursais, levanta os questionamentos que fundamentam a base de seu inconformismo. São elas: **a) Não houve qualquer dano ao erário b) O fato das contas do PAC 2010 terem aprovação contrária no TCE não implica em ato de improbidade c) Não há nos autos provas convincentes da tipificação das condutas do requerido.**

Analisemos uma a uma.

Como se depreende, as alegações de inexistência de dano ao erário e de comprovação da tipificação das condutas do requerido tocam exatamente o mesmo ponto, tratando-se tão somente de uma recondução das palavras com vistas a aduzir o promovido/recorrente, em suma, a falta de provas nos autos capazes de atestar sua conduta improba.

Pois bem, sabe-se que a questão relativa a improbidade administrativa está prevista na Constituição Federal, em seu art. 37:

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:

(...)

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa

importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A regulamentação de referida norma constitucional deu-se por meio da Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos em caso de prática das condutas ali tipificadas. E, no seu Capítulo II, aludido comando normativo trata a respeito **dos atos de improbidade administrativa**, dividindo-se em três categorias, conforme as Seções contidas.

A **primeira Seção** - art. 9º e incisos - cuida **dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito**, vale dizer, daqueles atos que conduzem ao enriquecimento indevido de quem os pratica.

A **segunda Seção** aborda **os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário**, caso em que são descritas práticas prejudiciais ao patrimônio público, condutas narradas no art. 10, da Lei de Improbidade Administrativa.

A **terceira Seção** - art. 11 e incisos - descreve justamente os **atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública**.

Na hipótese vertente, por entender que a conduta de **José Martinho Cândido de Castro** causou dano ao erário e violou os princípios norteadores da Administração Pública, o Ministério Público Estadual imputou ao mesmo, a prática das condutas tipificadas nos arts. 11 e 12, da Lei de Improbidade Administrativa, os quais enunciam:

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:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e 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 dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e 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;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e 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 três anos.

Nessa senda, considerando que a reprovação das contas do então prefeito pelo Tribunal de Contas do Estado, fls. 13/106 e após recursos naquela esfera, restaram afastadas algumas irregularidades, enquanto outras tantas foram mantidas. Dessa forma, passo a examinar a conduta imputada a **José Martinho Cândido de Castro**, quais sejam, a realização de pagamento de despesa de outro ente, não encaminhamento dos demonstrativos, ausência de discriminação de restos a pagar processados e não, divergência de informações entre Balanços Financeiro e Patrimonial, aquisição irregular de produtos, não

cumprimento de exigências nos processos de inexigibilidade, repasse intempestivo do duodécimo, saldos das disponibilidades não comprovado, pagamentos de multas de trânsito, não aplicação de percentuais mínimos estabelecidos em saúde e educação, pagamento indevido de despesas e despesas públicas sem prévia licitação.

Demais disso, como bem asseverou o Juiz monocrático, “o réu, como já dito, não negou as condutas. Os fatos elencados pelo Ministério Público são todos graves e configuram, sim, atos de improbidade administrativa, ferindo vários princípios da Administração Pública, principalmente os da legalidade, impessoalidade e moralidade”, fl. 1.881.

Nessa ordem de lições, entendo pela configuração de conduta ímproba violadora dos princípios da administração, enquadrando-se o comportamento ora analisado, na descrição constante do art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92, que enuncia constituir “**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 não poderia ser diferente, já que está caracterizado o dolo do agente público, que agiu imbuído da vontade de burlar a lei, de ofender aqueles princípios positivados no art. 37, da Constituição Federal, não sendo o caso de se acreditar na ocorrência de meros erros formais ou inabilidade do administrador.

O entendimento ora esposado é corroborado pelo fato de o comportamento do então gestor não ter sido isolado, mas sim, reiterado, por diversas condutas capituladas, de forma consciente e espontânea, no exercício de 2010, demonstrando o seu propósito clarividente de burlar os princípios que devem nortear a Administração Pública. Ou seja, verifica-se, sem maior esforço, o proceder voluntário voltado à prática do ilícito, revelando a presença do elemento subjetivo, isto é, o dolo do agente, que desconsiderou os princípios da Administração Pública estatuídos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, notadamente os da legalidade, moralidade, publicidade e impessoalidade.

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE DOLO OU

MÁ-FÉ. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. REFORMA DA SENTENÇA. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11 DA LEI Nº 8.429/92. APLICAÇÃO DE MULTA CIVIL. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO. Constitui improbidade administrativa o ato que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, conforme art. 11, caput, do CPC. - a improbidade administrativa não se confunde com mera ilegalidade, mormente ante o caráter repressivo das sanções aplicadas pela Lei nº 8.429/92. A configuração do ato ímprobo depende da prova do elemento subjetivo da conduta do agente público, não se admitindo a sua responsabilização objetiva. A caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública, nos termos do art. 11 da Lei nº 8.429/92, exige apenas a demonstração do dolo lato sensu ou genérico. Presente elementos que evidenciem tal conduta por parte do promovido, é de se reconhecer a prática do ato ímprobo. Precedentes. (TJPB; AC 037.2007.005443-4/001; Terceira Câmara Especializada Cível; Rel. Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides; DJPB 04/10/2013; Pág. 9).

Não se pode esquecer que a conduta do demandado vai de encontro com o dever de honestidade, boa-fé, lealdade, publicidade e imparcialidade que devem nortear a Administração Pública, o que é passível de reprimenda, nos termos da Lei nº 8.429/92, posto sua finalidade ser a punição de lesão ou violação à moralidade administrativa.

Então, nesse cenário, vislumbro má-fé reveladora de

comportamento não digno por parte do apelante, amoldando-se a conduta do recorrido ao conceito de ato de improbidade por violar os princípios da Administração Pública.

Assim, as condutas enquadradas na descrição do art. 11, da Lei de Improbidade Administrativa, que trata dos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, possuem sua configuração independente da comprovação do prejuízo aos cofres públicos ou enriquecimento ilícito do agente, eis que “Os atos de improbidade administrativa descritos no art. 11 da Lei nº 8.429/92 dependem da presença do dolo genérico, mas dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente.” (STJ - EDcl no AgRg no REsp: 1314061 SP 2012/0051743-8, Relator: Ministro Humberto Martins, Data de Julgamento: 25/06/2013, Segunda, Data de Publicação: DJe 05/08/2013).

Partindo das assertivas, acima reportadas, cabe averiguar as penalidades aplicadas ao **ex-Prefeito de Gurjão, José Martinho Cândido de Castro**

No respeitante à fixação da pena, o § 4º, do art. 37, da Constituição da República prevê o estabelecimento de gradação para as sanções relativas aos atos de improbidade, circunstância essa que impõe a observância de uma dosimetria coerente e razoável.

Na aplicação das sanções previstas no art. 12, da Lei nº 8.429/92, o julgador deverá levar em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente, em respeito aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e adequação na interpretação e aplicação do dispositivo.

Enuncia o parágrafo único, do art. 12, da Lei nº 8.429/92 que, “Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.”.

Urge evidenciar que a expressão extensão do dano causado deve ser analisada em sentido amplo, não apenas sob a ótica econômica, mas também se deve incluir qualquer ato que viole ou lesione a moralidade administrativa.

Nas palavras de **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**:

Trata-se de critérios para orientar o juiz na fixação da pena, cabendo assinalar que a expressão **extensão do dano causado** tem que ser entendida em sentido amplo, de modo que abranja não só o dono ao erário, ao patrimônio público em sentido econômico, mas também ao patrimônio moral do Estado e da Sociedade. (In. **Direito Administrativo** – 23. Ed. – São Paulo: Atlas, 2010, p. 839-40 – grifo original).

Em relação aos critérios aplicáveis na dosimetria da pena nas ações de improbidade administrativa, o Superior Tribunal de Justiça tem se posicionado no seguinte sentido:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EXAME DE MATÉRIA CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA DA CORTE EXCELSA. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES APLICADAS POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA Nº 7/STJ. 1. A aplicação das penalidades previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992 exige que o magistrado considere, no caso concreto, "a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente", (conforme previsão expressa contida no parágrafo único do referido artigo). Assim, é preciso analisar a razoabilidade e a proporcionalidade em

relação à gravidade do ato ímprobo e à cominação das penalidades, as quais podem ocorrer de maneira cumulativa ou não. (Precedente: AGRG no RESP 1242939/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/05/2011, DJe 30/05/2011.) 2. A sanção de suspensão dos direitos políticos é a mais drástica das penalidades estabelecidas no art. 12 da Lei n. 8.429/92, devendo ser aplicada tão somente em casos graves. (Precedente: AGRG no AREsp 11.146/RS, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 16/08/2011, DJe 22/08/2011). (...). (STJ; AgRg-REsp 1.223.798; Proc. 2010/0217502-8; PR; Segunda Turma; Rel. Min. Humberto Martins; Julg. 10/04/2012; DJE 19/04/2012) - grifei.

Diante do panorama apresentado, é cristalino que **José Martinho Cândido de Castro**, valendo-se da sua condição de agente político e público, praticou as condutas tidas como ímprobas, no exercício de 2010, inclusive, com dano ao erário e ofensa aos princípios da Administração Pública positivados na Constituição Federal.

Pelas razões postas, deve ser mantida a decisão recorrida, em relação às sanções impostas pelo sentenciante a **José Martinho Cândido de Castro**, quais sejam: a) perda da função pública que eventualmente ocupe a ré; b) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 5 anos; c) aplicação de multa civil equivalente a 10 vezes o valor da última remuneração percebida pelo agente como Prefeito; d) proibição de contratar com o poder público pelo prazo de 3 anos.

Dessa forma, sem perder de vista o parágrafo único, do art. 12, da Lei nº 8.429/1992, as sanções impostas têm sustentáculo no conjunto fático-probatório dos autos, bem como nas especificidades do caso concreto, encontrando-se, portanto, em harmonia com os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

À luz dessas considerações, vê-se que a sentença bem aplicou os fatos e sopesou o direito, não havendo motivo para reformá-la.

Ante o exposto, **REJEITO A PRELIMINAR E, NO MÉRITO, NEGO PROVIMENTO AO RECURSO.**

É o **VOTO.**

Participaram do julgamento, os Desembargadores Romero Marcelo da Fonseca Oliveira (Presidente), Gustavo Leite Urquiza (Juiz de Direito convocado para substituir o Desembargador Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho) (Relator) e João Alves da Silva.

Presente a Dra. Marilene de Lima Campos de Carvalho, Procuradora de Justiça, representando o Ministério Público.

Sala das Sessões da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, em 01 de agosto de 2017 - data do julgamento.

Gustavo Leite Urquiza

Juiz de Direito Convocado
Relator