



Poder Judiciário  
Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba  
Gabinete da Desembargadora Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti

## Acórdão

**Apelação Cível nº 0000439-11.2013.815.0471 – João Pessoa – PB.**

**RELATORA** : Des<sup>a</sup> Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti.  
**APELANTE** : Eduardo Melo de Vasconcelos  
**ADVOGADO** : Rodrigo dos Santos Lima  
**APELADO** : Ministério Público do Estado da Paraíba

**APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – PRELIMINAR - CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA – DEVIDO PROCESSO LEGAL E PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE – PROVAS SUFICIENTES NOS AUTOS – LIVRE CONVENCIMENTO MOTIVADO – NÃO ACOLHIMENTO.**

*Analisando-se o cotejo probatório dos autos e levando em consideração os princípios da economia processual e da celeridade na prestação jurisdicional, os quais devem informar o processo civil, parece-me desnecessária a produção de novas provas, na medida em que se mostram bastantes os documentos acostados aos autos.*

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – ARTS. 10 E 11 DA LEI 8.429/92 – EX-PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE AROEIRAS/PB – PRESTAÇÃO DE CONTAS DO ANO DE 2007 – PROCEDIMENTO JULGADO REGULAR COM RESSALVAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL – DANO AO ERÁRIO – EFETIVO PREJUÍZO MATERIAL COMPROVADO – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO – DOLO GENÉRICO NAS CONDUTAS – ATOS DE IMPROBIDADE EVIDENCIADOS – PRECEDENTES STJ – MULTA CIVIL – MINORAÇÃO DO MONTANTE PARA VALOR MAIS RAZOÁVEL E PROPORCIONAL – AJUSTE DOS**

CONSECTÁRIOS LEGAIS – NECESSIDADE - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

*Seguindo a linha de entendimento do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, a configuração do ato de improbidade que cause prejuízo ao erário (art. 10 da Lei nº 8.429/92) necessita da comprovação do efetivo prejuízo material como critério objetivo, além da demonstração do nexo de causalidade entre a ação e ou omissão e o prejuízo ao erário, admitindo-se as condutas nas modalidades culposa e dolosa.*

*Para caracterização da prática de ato de improbidade administrativa previsto no artigo 11 da Lei nº 8.429/92, mostra-se indispensável a demonstração do dolo genérico do agente público no sentido de praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, o que se verificou in casu.*

*As contas públicas do Município de Aroeiras/PB no exercício de 2007 foram julgadas regulares com ressalvas pelo Tribunal de Contas deste Estado, demonstrando a existência de diversos atos caracterizadores de improbidade administrativa, quais sejam a dispensa indevida de licitação, a realização de despesa com desvio de finalidade e a perda patrimonial decorrente da prática de ato violador do princípio da legalidade (recolhimento a menor de contribuição previdenciária), com comprovado dano ao erário.*

*Mostrando-se excessiva a multa civil, cabe ao Tribunal realizar a sua adequação ao caso concreto, sopesando a gravidade do dano e inibindo, com razoabilidade e proporcionalidade, a prática de novos atos ímprobos.*

*Sendo as sanções decorrentes de responsabilidade extracontratual por ato ilícito, a fluência dos consectários legais inicia-se do evento danoso, conforme orientação sumulada pelo Superior Tribunal de Justiça.*

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, acima identificados:

**ACORDA** a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, **REJEITAR A PRELIMINAR E, NO MÉRITO, DAR PROVIMENTO PARCIAL AO APELO.**

## RELATÓRIO

Trata-se de **Apelação Cível** interposta por **Eduardo Melo de Vasconcelos** hostilizando sentença oriunda da Vara Única da Comarca de Aroeiras prolatada nos autos da **Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa** movida pelo Ministério Público do Estado da Paraíba em face do Apelante.

Segundo relatos da inicial, o réu/ apelante, ex-presidente da Câmara Municipal de Aroeiras/PB com atuação no biênio 2007/2008, teria cometido diversas irregularidades, tipificadas na Lei de Improbidade Administrativa, conforme Inquérito Civil nº 115/2011. Ainda, afirma o Ministério Público que as contas públicas do ano de 2007 foram julgadas regulares com ressalvas pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, que verificou a existência de diversas anomalias, citando as seguintes: a) realização de despesas sem os devidos licitatórios, no valor de R\$ 62.327,96, equivalente a 10,76% das despesas orçamentárias (fraude e dispensa irregular de licitação, art. 10, VIII, da Lei nº 8.429/92); b) despesas com desvio de finalidade, no montante de R\$ 2.650,00 (violação ao princípio da moralidade administrativa, art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92; c) diferenças de contribuições a recolher ao INSS, no montante de R\$ 6.287,19 (deixar de praticar ato de ofício, art. 11, I, da Lei nº 8.429/92).

Na sentença vergastada, o magistrado *a quo* julgou procedente o pedido para condenar o réu por violação às normas capituladas no art. 10, *caput*, VIII e 11, *caput* e inciso I, ambos da Lei nº 8.429/92, à luz das argumentações acima aduzidas.

Ainda, considerando a extensão do dano causado à coletividade, a gradação da improbidade administrativa praticada, sua repercussão no patrimônio do Município de Aroeiras/PB, assim como as diretrizes normativas dispostas no art. 12, II, da Lei nº 8.429/92, deixou de condenar à perda de função pública, prejudicada pelo transcurso do prazo de seu mandato e aplicou ao réu **apenas** as seguintes penalidades:

1) ressarcimento integral do dano, acrescido de encargos e juros, relativo a:

1.1) contratação sem licitação, no valor de R\$ 62.327,96 (sessenta e dois mil trezentos e vinte e sete reais e noventa e seis centavos);

1.2) não recolhimento a prazo das contribuições previdenciárias dos segurados no valor de R\$ 6.387,19 (seis mil trezentos e oitenta e sete reais e dezenove centavos);

1.3) gastos com desvio de finalidade no valor de R\$2.650,00 (dois mil seiscentos e cinquenta reais).

Totalizando o valor de R\$ 71.365,15 (setenta e um mil trezentos e sessenta e cinco reais e quinze centavos), além da:

2) multa civil no valor de 50% do valor do dano apurado por ocasião da liquidação de sentença.

Determinou que o ressarcimento deverá ser revertido em favor da Prefeitura Municipal de Aroeiras-PB, conforme dispõe o art. 18 da Lei de Improbidade Administrativa, devidamente corrigido. Custas pela parte ré. Sem honorários advocatícios.

O Promovido aviou o presente recurso, fls. 154/173, alegando, em preliminar, a nulidade absoluta da sentença por entender que houve cerceamento de defesa, tendo em vista o indeferimento de produção de provas e o julgamento antecipado da lide, apesar de requerido às fls. 99/115 e fls. 127.

No mérito, assevera que:

a) quanto a alegação de contratação de despesas no valor de R\$ 62.327,96 sem os devidos processos licitatórios, considera que as contratações ocorreram dentro do que determina o art. 25 da Lei 8.666/93, encaixando-se no seu inciso II, bem como no art. 13, III, da mesma Lei, porque a assessoria contábil e advocatícia se deu pela notória especialização, confiança, singularidade dos serviços e impossibilidade de competição, o que tornou a licitação inexigível. Nesse ponto, defende, ainda, a ausência de dolo e a inexistência de dano ao erário.

b) quanto a alegação de desvio de finalidade, entende não haver comprovação nos autos de tal fato, ressaltando que, no processo administrativo que teve andamento no TCE/PB ficou consignada a realização dos gastos para fins de pagamento referente a coquetéis e refeições para

vereadores, servidores e convidados da Câmara na abertura e no final do ano legislativo. Além disso, afirmou que *“tais eventos ocorriam apenas nas sessões de abertura e fechamento do ano legislativo, sendo de praxe a contratação de buffet para oferecer aos convidados um coquetel”*.

c) quanto ao ponto da sentença que versa sobre as diferenças de contribuições devidas e não repassadas ao INSS, no importe de R\$ 6.387,19, o apelante alega que, no ano de 2007, houve deficit orçamentário no valor de R\$ 20.554,07, considerando ainda que não houve atuação dolosa ou de má-fé.

Subsidiariamente, ataca as sanções impostas na sentença, entendendo desatendidos os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, adequação e racionalidade na interpretação do art. 12 da Lei nº 8.429/92.

Por fim, pugnou pelo provimento da Apelação e consequente julgamento de improcedência da ação.

Contrarrazões ofertadas pelo Ministério Público, fls. 175/181, pugnando pelo desprovimento do Apelo.

No parecer de fls. 187/203, a douta Procuradoria de Justiça opinou pela rejeição da preliminar e, no mérito, pelo desprovimento do recurso.

## VOTO

### **1. Preliminar de Cerceamento de Defesa:**

Nas razões do recurso, alega o apelante que ficou evidenciado o cerceamento do direito de defesa do réu, tendo em vista o julgamento antecipado da lide, com a ausência de intimação produção probatória testemunhal requerida, maculando a sentença e ferindo diretamente o devido processo legal.

Analisando-se as provas dos autos e levando em consideração os princípios da economia processual e da celeridade na prestação jurisdicional, os quais devem informar o processo civil, parece-me desnecessária a produção de novas provas, na medida em que se mostram bastantes os documentos acostados aos autos.

Vale lembrar que a necessidade de realizar a produção de provas deve ser sopesada pelo magistrado de forma prudente. Havendo elementos suficientes para formar o seu convencimento ou envolvendo a matéria apenas questões de direito, não há razão para novas provas, não caracterizando violação ao princípio basilar da ampla defesa (inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal) o julgamento do processo no estado em que se encontra.

Consoante reza o art. 370 do Código de Processo Civil, caberá a juiz, de ofício ou a requerimento da parte, determinar as provas necessárias à instrução do processo, indeferindo as diligências inúteis ou meramente protelatórias.

Nessa esteira, mostrando-se desnecessária ao julgamento da demanda a realização de novas provas testemunhais ou periciais, não se vislumbra cerceamento de defesa no ato do magistrado que julga antecipadamente o feito, independentemente de sua produção.

No presente caso, observa-se que os atos de improbidade imputados aos promovidos se baseiam em supostas irregularidades apuradas pelo Tribunal de Contas Estadual durante a apreciação das contas públicas do ano de 2007.

Assim, não há dúvidas que os documentos públicos carreados aos autos, revestidos de presunção de veracidade e autenticidade não desconstituída pelo apelante, em especial o julgamento emanado do Tribunal de Contas mostram-se suficientes ao deslinde da controvérsia, revelando-se impertinente e inútil, pois, a reabertura da fase instrutória, conforme requerido pelo apelante.

Nesse sentido:

“O STJ possui orientação no sentido de que cabe ao magistrado verificar a existência de provas suficientes nos autos para ensejar o julgamento antecipado da lide ou indeferir a produção de provas consideradas desnecessárias, conforme o princípio do livre convencimento motivado ou da persuasão racional.”<sup>1</sup>

---

1 STJ, AgInt no AREsp 886.966/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/03/2017, DJe 27/04/2017.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ASSUNÇÃO DE DÍVIDA NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO. ART. 42 DA LC 101/2000. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO-CONFIGURADO. REEXAME DE PROVAS: SÚMULA 7/STJ. CONFIGURAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO.

**1. Não ocorre cerceamento de defesa por julgamento antecipado da lide, quando o julgador ordinário considera suficiente a instrução do processo.**

2. É inadmissível o recurso especial se a análise da pretensão da recorrente demanda o reexame de provas.

3. 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).

4. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido.<sup>2</sup>

Além disso, anoto que o magistrado, em capítulo próprio da sentença, fl. 138/140, justificou a desnecessidade da prova pericial ou testemunhal, de modo que também ratifico o posicionamento ali esposado.

Dessa forma, **rejeito a preliminar aventada pelo apelante, não havendo nulidade a ser declarada *in casu*.**

## **2. Mérito:**

Cuida-se de Apelação Cível contra a sentença que julgou procedente o pedido formulado na Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado em face de *Eduardo Melo Vasconcelos*.

Narrou-se, na exordial, que o réu teria incorrido na prática de atos de improbidade causadores de prejuízo ao erário, além de violadores aos princípios da administração pública, descritos nos *artigos 10, VIII, (fraude e dispensa irregular de licitação) e artigo 11, caput e inciso I (despesas com*

---

<sup>2</sup> STJ, REsp 1252341 SP 2011/0056486-5, Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA, Relatora Ministra ELIANA CALMON, Publicação DJe 17/09/2013, Julgamento 5 de Setembro de 2013.

*desvio de finalidade, bem como deixar de praticar ato de ofício), todos da Lei nº 8.429/92 (LIA).*

As questões controvertidas nos autos estão intrinsecamente relacionadas com o procedimento de prestação de contas anuais da Mesa da Câmara Municipal de Aroeiras, relativa ao exercício financeiro do ano de 2007, autuado sob o nº 2005/08 perante o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), apuradas as supostas irregularidades ali verificadas com maior profundidade por meio do Inquérito Civil nº. 115/2011, que teve andamento na Curadoria do Patrimônio Público da Comarca de Aroeiras-PB.

Nesse cenário, ainda que não haja a vinculação da apreciação da matéria pela Corte de Contas ao julgamento realizado pelo Poder Judiciário em sede de ação de improbidade administrativa, as balizas traçadas na análise da matéria pelo Tribunal de Contas são bastante elucidativas, tendo em vista o enfrentamento da questão técnica do procedimento licitatório.

Passo ao exame detalhado as condutas objeto da condenação.

*1 – Da realização de despesas sem os devidos processos licitatórios, no valor de R\$ 62.327,96 (sessenta e dois mil trezentos e vinte e sete reais e noventa e seis centavos), equivalente a 10,76% das despesas orçamentárias.*

As contratações realizadas pelo apelante tiveram por objeto assessoria jurídica, assessoria contábil e fornecimento de combustíveis, fl. 42 e 117/122, totalizando o valor acima referido, sem que fosse localizado qualquer processo licitatório, apesar de aberto prazo para que houvesse a colação dos documentos necessários, permanecendo, assim, a irregularidade administrativa ensejadora do enquadramento no art. 11 e 10, VIII, ambos da LIA, que rezam:

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;

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:

**Segundo a jurisprudência do STJ, o ato de improbidade administrativa só pode ser punido a título de culpa se isso estiver expressamente previsto na lei. É o caso do art. 10 da Lei nº 8.429/92. Se o tipo não fala em culpa, entende-se que ele só pune a conduta se praticada dolosamente, situação dos artigos 9º e 11º, bem como do recentíssimo art. 10-A, incluído pela Lei Complementar nº 157/2016, com o início da produção de efeitos jurídicos apenas em dezembro de 2017 (art. 6º da LC 157/2016).**

O art. 25 da Lei n. 8.666/93 refere-se a inexigibilidade de licitação:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:  
[...]

II - para a contratação de **serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular**, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;  
[...]

§ 1º **Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.** (grifos nossos)

Conforme depreende-se do artigo citado acima, a contratação sem licitação, por inexigibilidade, deve estar vinculada à **notória especialização** do prestador de serviço de natureza singular, de forma a evidenciar que o seu trabalho é o mais adequado para a satisfação do objeto contratado e, sendo assim, inviável a competição entre outros profissionais, o que não ficou demonstrado nestes autos.

Nesse sentido, cabe esclarecer que não foi trazido aos autos nada que comprovasse a existência de notória especialização ou singularidade do serviço, de modo que as alegações do apelante não se sustentam.

Cumpra salientar, ainda, que, apesar de os contratos de fls. 117/122 citarem a existência de procedimento licitatório “modalidade convite” para os serviços de fornecimento de combustível, assessoria jurídica e assessoria contábil, o promovido não trouxe a documentação que comprova ter efetivamente havido tal fato ou, ainda, qualquer procedimento administrativo que justificasse a dispensa por inexigibilidade e a escolha e contratação direta de determinados serviços.

Ao revés, em sua defesa no âmbito do procedimento junto ao TCE/PB, afirmou que “todas as licitações foram realizadas e encontram-se na Câmara Municipal”, fl. 48, porém nada colacionou aos autos, apesar de ter-lhe sido dada oportunidade para tanto.

A título ilustrativo:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10 DA LEI N. 8.429/92.

NÃO RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. NECESSIDADE DE FAZER FRENTE À OUTRAS DESPESAS. AUSÊNCIA DE SUBSUNÇÃO DO ATO REPUTADO ÍMPROBO AO TIPO PREVISTO INDIGITADO DISPOSITIVO.

**1. A configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (atos de Improbidade Administrativa que causam prejuízo ao erário), à luz da atual jurisprudência do STJ, exige a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa.** Precedentes: AgRg no Ag 1.386.249/RJ, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 13/4/2012; EREsp 479.812/SP, Relator Ministro Teori Albino Zvascki, Primeira Seção, DJe 27/09/2010; e AgRg no AREsp 21.662/SP, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 15/2/2012.

[...]

5. A Primeira Turma deu provimento ao recurso especial do co-réu nesta ação civil pública, por ter entendido não configurar ato de improbidade administrativa o não recolhimento de contribuições previdenciárias, para o

pagamento de pessoal, justamente com fundamento de que esse ato omissivo objetivou, unicamente, evitar um mal maior.

6. Recurso especial provido.

(REsp 1206741/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 14/04/2015, DJe 24/04/2015)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI Nº 8.429/1992. ART. 10. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE FATO TÍPICO. RECURSO IMPROVIDO. - **O STJ entende que, para a configuração dos atos de improbidade administrativa, previstos no art. 10 da Lei n. 8.429/1992, exige-se a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa (elemento subjetivo).** - Não caracterizado o efetivo prejuízo ao erário, ausente o próprio fato típico. Recurso conhecido e improvido. (REsp 1233502/MG, Rel. Ministro Cesar Asfor Rocha, Segunda Turma, julgado em 14/08/2012, DJe 23/08/2012).

Por outro lado, segundo o STJ, para a caracterização dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 11 da Lei nº 8.429/92 não é suficiente a culpa, sendo necessária a presença do dolo do agente. Porém, o dolo que se exige não é o específico (ou seja, não é a real intenção do agente de praticar a improbidade), mas sim o dolo genérico, conceituado como a vontade consciente de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica, conforme orientação do STJ<sup>3</sup>.

O dolo, portanto, seria o elemento que extremaria a ilegalidade da improbidade: *“o entendimento do STJ é no sentido de que ‘não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente’*<sup>4</sup>. Em conseqüência, a jurisprudência do STJ se orienta no sentido de que *“meras irregularidades administrativas não são aptas a ensejar a aplicação das sanções previstas na Lei n. 8.429/92”*<sup>5</sup>.

Na hipótese dos autos, há provas convincentes da tipificação das condutas realizadas pelo requerido como atos de improbidade, porquanto o elemento volitivo encontra-se presente, como se vê da defesa apresentada pelo apelante, que não contraria os fatos, mas sim os reconhece, como se vê à fl. 106,

3 STJ - EDcl no Ag 1.092.100, RS, Relator o Ministro Mauro Campbell Marques, DJe de 31.5.2010

41ª. Turma, AgRg no AREsp 206256/RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julg. 11.03.2014

52ª. Turma, AgRg no AResp 270857/MG, Rel. Min. Og Fernandes, julg. 17.10.2013

na contestação: “no que tange as irregularidades apontadas quanto à aquisição de combustíveis, cabe frisar que além do já mencionado nos itens acima, os preços praticados no processo em apreço foram equivalentes ao do mercado na época”.

Diante da fragilidade da argumentação recursal, somada ao substrato probatório desfavorável, tenho que deve ser mantida a sentença condenatória pelo ato de improbidade administrativa capitulado no art. 10, VIII, da Lei nº 8.429/92, qual seja a dispensa indevida de licitação.

*2 – Da realização de despesas com desvio de finalidade no valor de R\$ 2.650,00 (dois mil seiscentos e cinquenta reais):*

O valor acima descrito foi utilizado pelo agente público, ora apelante, conforme ele próprio descreveu à fl. 48, para “manutenção das relações entre o legislador e o povo, contato esse que não pode simplesmente eliminar, pois estaremos negando a representatividade do legislativo”. Mais a frente, ao anotar que os valores serviram para pagamento de lanches e refrigerantes após a realização de sessões especiais naquela casa legislativa, diz que “o montante não significa nada se compararmos com os dividendos sociais auferidos”.

Infelizmente, o então administrador malferiu o art. 11, caput, da LIA, especialmente no que tange à legalidade, posto que praticou ato visando finalidade proibida em lei.

Assim, restou comprovado o efetivo prejuízo material que serve de base para a aferição do dano ao erário. De igual forma, reputo que irregularidades administrativas apontadas revelam a intencionalidade necessária à caracterização de atos de improbidade de violação aos princípios, conforme fundamentou o magistrado na sentença.

*3 – Diferenças nos recolhimentos de contribuições previdenciárias, no valor de R\$ 6.387,19 (seis mil trezentos e oitenta e sete reais e dezenove centavos)*

No que se refere aos repasse a menor relativo às contribuições previdenciárias devidas ao INSS, diante da verificação de inconsistência evidenciada pelo TCE/PB, a defesa do apelante reconhece o recolhimento apenas parcial e o justifica alegando que, no ano de 2007, houve deficit orçamentário no valor de R\$ 20.554,07, bem como afirmando que não houve atuação dolosa ou de má-fé.

O dano ao erário encontra-se presente, pois, diante da necessidade de complementação das contribuições previdenciárias junto ao INSS, haverá o pagamento de acréscimos patrimoniais decorrentes da mora, em clara oneração às contas públicas municipais, incorrendo no art. 10, *caput*, da LIA, para o qual “*constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial*”.

Nesse caso, também encontra-se presente a violação ao art. 11, *caput*, da LIA, tendo em vista que deixou de observar o princípio da legalidade ao não cumprir a obrigação de recolhimento ao INSS, não sendo plausível que, ao mesmo tempo, o gestor avalie o Município financeiramente apto a arcar com a realização de coquetéis e também justifique o não pagamento das suas obrigações legais porque houve “um déficit orçamentário” no ano de 2007.

Conforme entendimento assente, não se pode admitir configurada conduta violadora de um tipo sancionador de improbidade sempre que ocorra um ato que não observe os parâmetros formais ou convencionais para sua prática. Exige o tipo de improbidade previsto no art. 11 da LIA a observância do aspecto subjetivo do agir, consubstanciada na verificação de que o agente tenha voluntária e deliberadamente perpetrado a conduta ímproba.

Nesse sentido, ARNALDO RIZZARDO (*in Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa*, GZ Editora, 2009, p. 350):

Não se confunde improbidade com a mera ilegalidade, ou com uma conduta que não segue os ditames do direito positivo. Assim fosse, a quase totalidade das irregularidades administrativas implicariam violação ao princípio da legalidade. (...) É necessário que venha um nível de gravidade maior, que se revela no ferimento de certos princípios e deveres, que sobressaem pela importância frente a outros, como se aproveitar da função ou do patrimônio público para obter vantagem pessoal, ou favorecer alguém, ou desprestigiar valores soberanos da Administração Pública.

Sobre o tema, confira-se os seguintes precedentes do Tribunal da Cidadania:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA. ELEMENTO SUBJETIVO.  
CARACTERIZAÇÃO. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE

CARACTERIZAÇÃO DAS IRREGULARIDADES COMO ATOS DE IMPROBIDADE.

1. Caso em que, na origem, o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública contra os recorridos por ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, caput, da Lei 8.429/1992.

**2. O entendimento do STJ é 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.**

**3. É pacífico o entendimento desta Corte de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico. [...]**

**5. Na esteira da lição deixada pelo eminente Min. Teori Albino Zavascki, "não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/1992, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10" (AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, dje 28/9/2011). [...]**

7. Agravo Interno não provido.<sup>6</sup> – grifei

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IMPRESCINDIBILIDADE DO DOLO GENÉRICO. O retardamento ou omissão na prática de ato de ofício não pode ser considerado de maneira objetiva para fins de enquadramento do agente público no campo de incidência do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. É preciso que a conduta seja orientada pelo dolo de violar os princípios da administração pública, o que não ficou demonstrado no caso concreto. Agravos regimentais improvidos<sup>7</sup>

---

6 AgInt no REsp 1560197/RN, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/02/2017, DJe 03/03/2017

7STJ, AgRg no REsp nº 1.191.261/RJ, Relator Ministro Humberto Martins, DJe 25/11/2011

No mesmo diapasão, entende este egrégio Tribunal de Justiça:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, II, DA LEI Nº 8.429/92. INADIMPLEMENTO NO CUMPRIMENTO DE PRECATÓRIO. AUSÊNCIA DE ELEMENTO SUBJETIVO PELA NÃO CARACTERIZAÇÃO DO DOLO. INEXISTÊNCIA DE ATO ÍMPROBO. RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO INOCORRENTE. PROVIMENTO. **A responsabilização do agente público pelo enquadramento na hipótese legal inserta no art. 11, inciso II, da Lei Federal nº 8.429/92, que consiste em retardar ou deixar de praticar, indevidamente ato de ofício, depende da atuação dolosa ou culpa grave.** Os instrumentos probatórios dos autos retratam a ausência de elemento subjetivo para atribuir ao réu a prática de ato ímprobo.<sup>8</sup>

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO. ART. 11 DA LEI FEDERAL Nº 8.429/1992. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO OU CULPA. DEMONSTRAÇÃO. INOCORRÊNCIA. PROVIMENTO DOS RECURSOS. A hipótese prevista no art. 11 da Lei Federal nº 8.429/92 exige o elemento subjetivo materializado no dolo do agente, sendo insuficiente a mera demonstração do vínculo causal entre a conduta e o resultado lesivo, sob pena de indevida responsabilização objetiva<sup>9</sup>

Logo, considero que o ato foi voluntário, dotado de intenção livre e consciente de desprezar as determinações legais e agir de forma contrária à probidade e a moralidade administrativa, não se extraindo dos autos a boa-fé alegada.

Quanto a sanção aplicada, requer o apelante que sejam atendidos os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, adequação e racionalidade na interpretação do art. 12 da Lei nº 8.429/92.

---

8TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00007086320088150491, 3ª Câmara Especializada Cível, Relator DESA. MARIA DAS GRAÇAS MORAIS GUEDES, j. em 18-12-2015

9TJPB. AC nº 200.2003.007154-8/002. Rel. Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira. J. em 14/02/2013

O magistrado condenou o agente público ao ressarcimento integral do dano causado relativamente às três condutas ímprobas praticadas (contratação sem licitação, realização de despesas com desvio de finalidade e recolhimento a menor das contribuições previdenciárias devidas à Previdência Social), acrescido de multa no percentual de 50% sobre o dano apurado em liquidação de sentença, valores a serem revertidos à Prefeitura Municipal de Aroeiras-PB.

Nesse ponto, a sentença merece ajuste, tão somente quanto ao montante da multa civil, a qual reduzo para 20% (vinte por cento) sobre o valor do dano apurado em liquidação de sentença, em atenção aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, bem como considerando o prejuízo causado e a gravidade das condutas, por entender que tal valor inibe suficientemente a repetição de atos semelhantes.

Anoto que o magistrado, dentre as sanções possíveis elencadas no art. 12 da LIA, tais como a perda da função pública e suspensão dos direitos políticos, pinçou apenas o ressarcimento do dano e a multa civil, sendo as duas penalidades adequadas para o caso concreto.

Nesse contexto, a sentença merece reparo apenas quanto a interpretação e aplicação do art. 12 da LIA, assim como devem ser fixados corretamente os consectários legais, na medida em que restou cabalmente demonstrado o efetivo prejuízo material, bem como a atuação dolosa no sentido de violar os princípios que regem a Administração Pública, conforme esposado pelo decreto sentencial objurgado.

Diante do exposto, **DOU PARCIAL PROVIMENTO AO APELO DO PROMOVIDO**, reformando a sentença tão somente para minorar a multa civil para o percentual de 20% (vinte por cento) sobre o valor do dano apurado em liquidação de sentença.

Ajusto os consectários legais para o seguinte: juros de mora e correção monetária pela SELIC, ambos a partir do evento danoso, qual seja o ato ímprobo, cf. as súmulas 43 e 54 do STJ e o art. 398 do CC<sup>10</sup>

10 PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MULTA CIVIL. OFENSA AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. TERMO INICIAL DA CORREÇÃO MONETÁRIA E DOS JUROS DE MORA. SANÇÃO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL. DIES A QUO DA DATA DO EVENTO DANOSO. CÓDIGO CIVIL. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. 1. In casu, trata-se de multa civil fixada na sentença da Ação de Improbidade Administrativa por ofensa aos princípios administrativos. 2. As sanções e o ressarcimento do dano, previstos na Lei da Improbidade Administrativa, inserem-se no contexto da responsabilidade civil extracontratual por ato ilícito. 3. Assim, a correção monetária e os juros da multa civil têm, como dies a quo de incidência, a data do evento danoso (o ato ímprobo), nos termos das Súmulas 43 ("Incide correção monetária sobre dívida por ato ilícito a partir da data do efetivo prejuízo") e 54 ("Os juros moratórios



**É como voto.**

Presidiu a sessão a Exm<sup>a</sup>. Des. Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti. Participaram do julgamento, além da Relatora, eminente Des<sup>a</sup>. Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti, Des. José Ricardo Porto e o Exm<sup>o</sup>. Dr. Onaldo Rocha de Queiroga (Juiz convocado para substituir o Des. Leandro dos Santos). Presente à sessão o Exm<sup>o</sup>. Dr. Herbert Douglas Targino, Procurador de Justiça.

Sala de Sessões da Primeira Câmara Cível “Desembargador Mário Moacyr Porto” do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em 05 de junho de 2018.

**Desa Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti**  
**RELATORA**

G 6

---

fluem a partir do evento danoso, em caso de responsabilidade extracontratual”) do STJ e do art. 398 do Código Civil.4. Recurso Especial provido.(REsp 1645642/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/03/2017, DJe 19/04/2017)