



ESTADO DA PARAÍBA  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Gabinete do Desembargador  
Marcos Cavalcanti de Albuquerque

## **Acórdão**

**Apelação Cível** – nº. 0122810-33.2012.815.0011

**Relator:** Desembargador Marcos Cavalcanti de Albuquerque

**1º Apelante:** Edvarado Herculano de Lima – Adv.: Diogo Maia da Silva Mariz (OAB nº 11.328-B) e Felype Mariz de Sousa (OAB-PB nº 23.691)

**2º Apelante:** Ministério Público do Estado da Paraíba

**Apelados:** Os mesmos

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REPASSES A MENOR DA CONTRIBUIÇÃO PATRONAL JUNTO AO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. COMPROVAÇÃO. CONDENAÇÃO. INCONFORMISMO. ARGUMENTOS INSUBSISTENTES. AUDITORIA FORMALIZADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS. COMPROVAÇÃO. INDEVIDA DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR E AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEL. PROCEDIMENTO QUE OBSERVOU PERMISSIVO LEGAL. IRREGULARIDADE EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E CONTRATO CELEBRADO PARA REFORMA DE ESTRADA MUNICIPAL. CERTAME E NEGÓCIO JURÍDICO APROVADOS PELA CORTE DE CONTAS. IRREGULARIDADES NA PREVISÃO DE RECEITAS EM VALORES SUPERIORES À PROJEÇÃO DE ARRECADAÇÃO PARA O EXERCÍCIO E RELATIVAS A DESPESAS COM PESSOAL. IMPOSSIBILIDADE DE SE IMPUTAR A RESPONSABILIDADE AO GESTOR

QUE À ÉPOCA NÃO ESTAVA À FRENTE DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. APROVAÇÃO DE CRÉDITOS ESPECIAIS SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO OU ESPECIFICAÇÃO DE QUAIS SERIAM OS REFERIDOS CRÉDITOS. CERTIDÃO DO CHEFE DO LEGISLATIVO MUNICIPAL ATESTANDO A AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. DESCUMPRIMENTO DE NORMA QUE ESTABELECE O PERCENTUAL CONSTITUCIONAL MÍNIMO DE RECEITAS A SEREM DESTINADAS À MANUTENÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. DIFERENÇA MÍNIMA NA APLICAÇÃO DE PERCENTUAL, POR SI SÓ, NÃO CONDUZ AO RECONHECIMENTO DE UMA SITUAÇÃO CARACTERIZADORA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. HIPOTÉTICOS VÍCIOS CARACTERIZADORES DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA PARCIAL MANTIDA. DESPROVIMENTO DOS APELOS.

- Configura ato de improbidade administrativa, por violação ao princípio da legalidade que rege a Administração Pública, a ausência de repasse da contribuição patronal, por parte do gestor público, ao instituto de previdência dos servidores públicos municipais.

- Não há que se falar em ato de improbidade administrativa decorrente de irregularidade em procedimentos licitatórios e na celebração de contrato deles decorrentes, quando o Tribunal de Contas do Estado, órgão especializado no controle do erário, aprova tais procedimentos, ou não há provas de celebração de contrato administrativo e, por consequência, de dano ao erário.

- A alegação de irregularidades na previsão de receitas em valores superiores às projeções de arrecadação para o exercício financeiro, considerando o desempenho dos três últimos exercícios, bem como em relação a despesas com pessoal, quando o gestor ainda não estava a frente da administração municipal, não tem o poder de fazer com que o mesmo seja responsabilizado segundo os ditames da Lei de Improbidade Administrativa.
- A diferença mínima na aplicação do percentual previsto constitucionalmente para manutenção do desenvolvimento do ensino, por si só, não conduz ao reconhecimento de uma situação caracterizadora de improbidade administrativa.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos acima identificados.

Acordam os desembargadores da Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça, por unanimidade, em negar provimento aos apelos.

### **RELATÓRIO**

Trata-se de Apelações interpostas por Edvarado Herculano de Lima (fls. 4.534/4.556 – Vol. XVII) e pelo Ministério Público da Paraíba (fls. 4.623/4.643), diante de sentença proferida pelo juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Campina Grande, nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa ajuizada pelo segundo recorrente contra o primeiro apelante e outros.

Ao analisar a demanda, o juízo *a quo* julgou parcialmente procedentes os pedidos exarados na inicial, condenando Edvarado Herculano de Lima à perda da função pública, suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 03 (três) anos, multa correspondente a 10 (dez) vezes o valor da remuneração percebida pelo mesmo à época do

encerramento de seu mandato e proibição de contratar com o poder público, além de receber incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário pelo prazo de 03 (três) anos (fls. 4.535/4.541 – Vol. XVI).

Inconformado, Edvardo Herculano de Lima alegou em suas razões recursais, em síntese, a existência de erro material no processo de prestação de contas perante o TCE-PB, uma vez que aquele órgão teria desconsiderado valores pagos anteriormente junto ao Instituto de Previdência municipal. Asseverou, por outro lado, ter cumprido fielmente as leis, não havendo nenhuma prova de conduta ímproba.

Por sua vez, o *Parquet* também apelou (fls. 4.623/4.643 – Vol. XVII), alegando que a sentença deveria ser reformada, uma vez que teriam sido devidamente comprovados atos de improbidade administrativa por parte do primeiro apelante e dos outros dois litisconsortes quanto à indevida dispensa de licitação, além de dolo do primeiro recorrente em descumprir as normas contidas na LOA quanto a despesas com pessoal, bem como ausência de destinação do mínimo estabelecido constitucionalmente em educação.

Contrarrazões apresentadas pelo Ministério Público (fls. 4.614/4622 – Vol. XVII), bem como por Edvardo Herculano de Lima (fls. 4.646/4.659).

Em parecer de fls. 4.710/4.716, a Procuradoria de Justiça opinou pelo desprovimento do apelo interposto por Edvardo Herculano de Lima e pelo provimento do apelo do *Parquet*, a fim de que os demais demandados sejam condenados na forma do art. 12, II da Lei nº 8.429/92.

É o relatório.

## **V O T O**

**Apelação interposta por Edvardo Herculano de**

**Lima:**

Inicialmente, o apelante Edvardo Herculano de Lima alegou a existência de erro material no processo de prestação de contas perante o TCE-PB, uma vez que aquele órgão teria desconsiderado valores pagos anteriormente.

Asseverou o primeiro apelante, por outro lado, ter cumprido fielmente as leis, não havendo nenhuma prova de conduta ímproba.

Ocorre que, ao compulsar atentamente o caderno processual, verifica-se ter restado devidamente comprovado que o apelante, à época gestor maior do Município de Lagoa Seca, fez repasses a menor da contribuição patronal junto ao IPSEER – Instituto de Previdência dos Servidores municipais, num total de R\$ 21.537,18 (vinte e um mil, quinhentos e trinta e sete reais e dezoito centavos) (**item 'h'** da sentença), conforme se infere do documento de fl. 1.475 – Vol. VII, que fez parte do processo administrativo junto ao TCE-PB (Processo TC 2683/06) e que instruiu o Inquérito Civil Público, procedimento este utilizado como suporte para o ajuizamento da presente demanda.

Não há, portanto, como acolher as razões recursais, posto que as provas carreadas aos autos demonstram satisfatoriamente a violação a princípios da administração pública por parte do apelante quando estava à frente da administração do Município de Lagoa Seca, na medida em que descumpriu o disposto no art. 20 da Lei nº 091/2009, daquele município, norma esta que estabelece a obrigatoriedade de pagamento de juros de mora, no caso de não repasse da contribuição previdenciária patronal e a que deveria ser descontada dos servidores, quando do exercício financeiro de 2005.

**Apelação interposta pelo Ministério Público:**

O representante do *Parquet* alegou necessidade de reforma da sentença, uma vez que teriam sido devidamente comprovados atos de improbidade administrativa por parte do primeiro apelante e outros dois litisconsortes quanto à indevida dispensa de licitação, além de

dolo do primeiro recorrente em descumprir as normas contidas na LOA quanto a despesas com pessoal, bem como ausência de destinação do mínimo estabelecido constitucionalmente em educação.

Analisando os autos, verifica-se, a partir da narrativa da peça inaugural, que o representante do Ministério Público ajuizou a presente ação civil pública, visando a responsabilização por ato de improbidade administrativa contra o primeiro apelante em litisconsórcio passivo com João Jerônimo da Costa e Johan Carlos Ferreira, apontando inúmeras irregularidades praticadas dolosamente, tais como, a contratação de veículos de transporte de estudantes, de propriedade de João Jerônimo da Costa e Johan Carlos Ferreira, sem procedimento licitatório; aquisição de combustíveis em diversos postos da cidade, sem procedimento licitatório; irregularidades em procedimento licitatório para contratação de obra e para a aquisição de materiais; falhas de previsão de receitas em valores superiores às projeções de arrecadação para o exercício de 2005, dentre outras condutas ilegais.

Ocorre que, debruçando-se sobre os autos, conclui-se que, após regular instrução probatória, com a análise de documentos encartados em 16 (dezesesseis) volumes, todos provenientes de Inquérito Civil Público, o qual fora instruído com procedimentos de prestação de contas junto ao Tribunal de Contas do Estado, outra conclusão não pode ser aferida, a não ser a manutenção da sentença em todos os seus pontos.

Quanto à alegação do segundo apelante de que os demandados tiveram participação dolosa e conjunta nas irregularidades que ensejaram a contratação de transporte de estudantes (**item 'a'** da sentença), os documentos de fls. 830/837 demonstram que o Tribunal de Contas emitiu parecer favorável à aprovação das contas impugnadas pelo *Parquet* no presente feito, após relatório da auditoria daquele órgão especializado na análise da matéria.

Em relação à alegada aquisição irregular de combustível em postos localizados em Lagoa Seca e Campina Grande, sem o regular procedimento licitatório (**item 'b'** da sentença), a documentação acostada

ao caderno processual (fls. 3.700/3.763 – Vol. XIV) demonstra que houve autorização para instauração de procedimento licitatório visando à aquisição de combustíveis, sendo o certame declarado deserto e, em seguida, a celebração de contrato com fundamento no art. 24, inciso V, da Lei de Licitações.

No tocante à afirmação de irregularidade no procedimento licitatório na modalidade Convite (**item 'c'** da decisão apelada), realizado para fins de reforma de estrada municipal, a suposta ilicitude fora rechaçada pela Corte de Contas estadual, por meio do Acórdão AC2 TC 324/09 (fl. 3.609 – Vol. XIII) que julgou regular o referido certame, além do contrato dele proveniente, após Parecer do Ministério Público de Contas opinando pelo reconhecimento da regularidade da licitação.

O Ministério Público também aponta a necessidade de reforma da sentença com relação a supostas irregularidades na previsão de receitas em valores superiores às projeções de arrecadação para o exercício de 2005, considerando o desempenho dos três últimos exercícios (**item 'd'** do édito monocrático).

Todavia, também não merecem ser acolhidas as razões recursais quanto a este ponto, posto que, como bem ressaltou magistrado sentenciante, após percuciente análise dos autos (fl. 4.538), *"Embora tal irregularidade tenha sido reconhecida pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, não se pode imputar ao 1º Promovido a responsabilidade por tal circunstância. Isto porque, o planejamento orçamentário é sempre feito de um ano para o ano seguinte. Neste caso, se o mandato eletivo do 1º Promovente iniciou em 1º de janeiro de 2005, para o quadriênio 2005/2008, o planejamento orçamentário par ao Município de Lagoa Seca-PB para aquele exercício foi realizado na gestão anterior, somente a este podendo ser imputada a responsabilidade por tal irregularidade.*

O mesmo raciocínio serve para a suposta irregularidade consistente na subestimação do orçamento de 2005, relativamente a despesas com pessoal, a qual motivou a necessidade de, mensalmente, suplementar com valores significativos, além de aprovação de créditos

especiais sem prévia autorização do legislativo municipal, em evidente afronta à LDO (**item 'e'** da sentença).

Também nesta situação, a irregularidade não pode ser imputada ao apelado Edvardo Herculano de Lima, uma vez que a subestimação se deu no exercício financeiro anterior a 2005. Quanto à suposta abertura de crédito suplementar sem autorização do legislativo mirim, tem-se que em nenhum momento restou comprovado, ou mesmo especificado, quais seriam os referidos créditos. Muito pelo contrário, a certidão de fls. 967/968, da lavra do Presidente da Câmara Municipal de Lagoa Seca, menciona que houve autorização legislativa para a abertura de créditos suplementares no exercício de 2005.

Outrossim, importante destacar que o órgão de controle externo do Estado da Paraíba aprovou as contas daquele município, relativas ao exercício de 2005 (fl. 836 – Vol. V).

Ainda é pedida a reforma da sentença, por parte do segundo apelante, sob o argumento de que o primeiro recorrente deveria ser condenado por ato de improbidade administrativa, uma vez que teria aplicado percentual abaixo do mínimo constitucionalmente previsto quanto às receitas com a manutenção do desenvolvimento do ensino (**item 'f'** da decisão combatida).

Ocorre que, mesmo tendo havido aplicação das receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino, no exercício de 2005, no percentual de 23,74% (vinte e três vírgula setenta e quatro por cento), o fato é que o acima mencionado Acórdão do Tribunal de Contas (fl. 836 – Vol. V) aprovou as contas da gestão municipal referente ao exercício de 2005.

Por outro lado, a jurisprudência pátria aponta no sentido de que a diferença mínima na aplicação de percentual, por si só, não conduz ao reconhecimento de uma situação caracterizadora de improbidade administrativa, a exemplo do seguinte julgado da Corte Suprema:



"A rejeição legislativa de contas públicas, com fundamento na ausência de aplicação do percentual compulsório mínimo determinado pelo texto constitucional em favor do ensino fundamental, não conduz, por si só, ao reconhecimento de uma situação caracterizadora de improbidade administrativa." (RE 160432, Primeira Turma, Rel. Min. Rel. Celso de Mello, julgado em 26.10.1993, DJ 6.5.1994 PP-10494 EMENT VOL-01743-07 PP-01271)

Assim, faz-se necessário cautela no manuseio do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, uma vez que a má-fé do agente deve ser valorada quando da identificação da improbidade material, operação que utiliza a noção de proporcionalidade e que necessariamente levará em consideração as circunstâncias fáticas e jurídicas subjacentes ao ato, como é o caso da insignificância das normas violadas ou o dano causado, da satisfação do interesse público, da ausência de mácula a direitos individuais e da boa-fé do agente.

Com efeito, *in casu*, vislumbra-se que a violação do princípio da legalidade, isolados dos pressupostos da moralidade e do interesse público não definem, por si só, a conduta ímproba.

Por fim, quanto à suposta prática de ato de improbidade administrativa diante da não realização de procedimentos licitatórios para a aquisição de fornecimento de água potável, material de consumo, material odontológico e transporte de entulhos (**item 'g'** da decisão apelada), tem-se que não restou comprovado nos autos dano ao erário, haja vista a não aquisição posterior destes serviços/produtos por meio de contratos.

O fato é que mesmo diante da alegação das ditas irregularidades, o TCE-PB, repita-se, aprovou as contas do Município de Lagoa Seca relativas ao exercício de 2005.

Logo, diante da análise dos fatos acima delineada, não há ato de improbidade administrativa a ser atribuído a Edvardo Herculano de Lima, nem aos demais demandados, motivo pelo qual a sentença deve ser mantida em todos os seus tópicos.

Por consequência, a análise quanto ao dolo de praticar atos de improbidade administrativa por parte dos demandados, com relação aos fatos descritos nas razões recursais do Ministério Público, encontra-se prejudicado diante da ausência de provas contundentes em relação ao dano ao erário e/ou violação de princípios da Administração Pública.

Em face de todo o acima exposto, ao tempo em que **NEGO PROVIMENTO A AMBOS OS APELOS**, mantendo a sentença incólume em todos os seus termos.

É como voto.

Presidiu a sessão o Excelentíssimo Senhor Desembargador Marcos Cavalcanti de Albuquerque. Participaram do julgamento os Excelentíssimos Senhores Desembargadores Marcos Cavalcanti de Albuquerque – Relator, Maria das Graças Morais Guedes e Saulo Henriques de Sá e Benevides.

Presente ao julgamento o Excelentíssimo Senhor Doutor Rodrigo Marques da Nóbrega, Promotor de Justiça convocado.

Sala de sessões da Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em João Pessoa, 29 de maio de 2018.

Desembargador **Marcos Cavalcanti de Albuquerque**  
**R e l a t o r**

Processo nº 0122810-33.2012.815.0011