



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA**  
GABINETE DO DES. OSWALDO TRIGUEIRO DO VALLE FILHO

**ACÓRDÃO**

---

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0000888-58.2009.815.0131.**

**Relator** : *Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho.*  
**Origem** : *4ª Vara da Comarca de Cajazeiras.*  
**Apelante** : *Evandro Sabino Santana.*  
**Advogado** : *Paulo Sabino Santana – OAB/PB Nº 9.321.*  
**Apelado** : *Ministério Público do Estado da Paraíba.*

---

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.**

**PRELIMINARES. NULIDADE POR AUSÊNCIA DE DECISÃO DE RECEBIMENTO DA INICIAL. PRECLUSÃO TEMPORAL. PREJUÍZO PARA A DEFESA. INEXISTÊNCIA. REJEIÇÃO.**

- A teor do disposto no art. 278 do CPC, a nulidade dos atos deve ser alegada na primeira oportunidade em que couber à parte falar nos autos, sob pena de preclusão.

- Nos termos da jurisprudência do STJ, a mera ausência de decisão de recebimento da inicial da Ação Civil Pública, por si só, não gera nulidade, exceto se restar demonstrado que a irregularidade trouxe prejuízo à defesa.

- Não suscitada no momento oportuno, nem comprovado o prejuízo para a defesa, não há falar em nulidade.

**DO CERCEAMENTO DE DEFESA. JUNTADA DE DOCUMENTOS PELO AUTOR. ALEGAÇÃO DE NÃO CONCESSÃO DE PRAZO PARA MANIFESTAÇÃO. MERA REPRODUÇÃO DE PEÇAS JÁ ACOSTADAS À INICIAL. CONTRADITÓRIO OBSERVADO.**

- “A ausência de intimação específica para

*manifestação sobre documentos novos não viola o art. 398 do CPC, se, após a juntada deles, a parte teve acesso aos autos e praticou atos processuais. Não se declara a nulidade do processo, igualmente, se o documento juntado aos autos nessas condições não influenciou na solução da controvérsia”*

(STJ, EDcl no Ag 836.413/MT, Rel. Ministra Maria Isabel Gallotti, DJe 27/11/2014).

**MÉRITO. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ATRIBUÍDOS À EX-GESTOR MUNICIPAL. INEXECUÇÃO PARCIAL E SUPERFATURAMENTO DE OBRAS. ACORDÃO DO TCE QUE APUROU AS IRREGULARIDADES. INSPEÇÃO TÉCNICA. AUSÊNCIA DE PROVA EM CONTRÁRIO. CONDUTAS PREVISTAS NOS ARTS. 10 E 11 DA LEI N.º 8.429/92. CARACTERIZAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA. SENTENÇA QUE BEM ANALISOU E SOPESOU AS ILEGALIDADES PERPETRADAS PELO DEMANDADO E RESPECTIVAS PENAS APLICADAS. DESPROVIMENTO DO APELO.**

- A subutilização de verbas públicas e a inexecução parcial de obras conveniadas configuram atos de improbidade, na medida em que causam dano ao erário e ofendem os princípios da legalidade e moralidade no trato dos assuntos da Administração.

- Não vislumbrar que, na hipótese, inexistiu ato atentatório à moralidade administrativa é dar azo à confirmação da sensação de impunidade política propiciada pelo mascaramento de uma verdade que, *in casu*, é não só real, mas igualmente robustamente comprovada, configurando uma interpretação que abala a própria credibilidade do Poder Judiciário.

- A multa civil, na ação de improbidade, possui caráter punitivo e deve ter valor compatível com a gravidade da falta.

- Afigurando-se perfeita a correlação entre a gravidade da conduta e pena aplicada, em estrita consonância com a *mens legis* contida no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, não há que se cogitar em atenuação da condenação, a qual, a meu sentir, revela-se correta e devidamente fundamentada.

**VISTOS**, relatados e discutidos os presentes autos. **ACORDA** a Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, em sessão ordinária, rejeitar as preliminares, à unanimidade. No mérito, por igual votação, negou-se provimento ao recurso, nos termos do voto do relator, unânime.

Trata-se de **Apelação Cível** interposta por **Evandro Gonçalves de Brito**, desafiando sentença (fls. 1.466/1474) proferida no regime de jurisdição conjunta que, nos autos da **Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa** ajuizada pelo **Ministério Público do Estado da Paraíba**, julgou parcialmente procedentes os pedidos iniciais.

Na peça de ingresso, o representante do Ministério Público Estadual relatou que o promovida **Evandro Gonçalves de Brito**, ex-prefeito do Município de Bom Jesus, praticou atos de improbidade administrativa, durante a sua gestão, consubstanciados no superfaturamento de obras públicas de reforma e ampliação da barragem do Sítio Umari; recuperação de estradas vicinais; construção de passagem molhada entre os sítios “Logradouro” e “Trapiá II”; construção de barragem do sítio “Logradouro”, e construção de 50 cisternas de placa na zona rural.

Registrou que, segundo verificação realizada pelo Tribunal de Contas, em 2005, houve excesso de custo na execução das mencionadas obras, no montante de R\$ 205.713,54.

Requeru, pois, em caráter liminar, a indisponibilidade dos bens do promovido, sua esposa e seus filhos maiores de 21 anos e, no mérito, que fosse a parte ré condenada: (a) ao ressarcimento integral do dano; (b) suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos; (c) pagamento de multa civil até duas vezes o valor do dano.

Devidamente notificado, o promovido apresentou defesa prévia (fls. 522/531), aduzindo, preliminarmente, inépcia da inicial, ilegitimidade passiva, a inconstitucionalidade da Lei nº 8.429/92 e sua não-aplicação aos agentes polític205.713,54. No mérito, sustentou a inexistência de prejuízo ao erário. Com isso, pugnou pela rejeição da ação.

Decisão às fls. 534/537, deferindo pedido liminar, para decretar a indisponibilidade dos bens do promovido, sua esposa e filhos, além da quebra do sigilo bancário e fiscal e requisição de documentos.

Despacho às fls. 1.188, determinando a intimação do advogado acerca da decisão acima referida.

Em contestação apresentada às fls. 1.190, o demandado deduziu os mesmos argumentos levantados em sua defesa prévia, requerendo, ao final, a improcedência dos pedidos iniciais ante a inexistência de conduta ilícita e de prejuízo ao erário.

Réplica impugnatória apresentada pelo Ministério Público (fls. 1.200/1.211).

Despacho saneador (fls. 1.212/1.214), rejeitando as preliminares e determinando a intimação das partes para especificarem as provas que desejarium produzir.

O Município de Bom Jesus e o promovido Evandro Gonçalves de Brito pugnaram pela oitiva de testemunhas, enquanto o Ministério Público requereu a oitiva da testemunha Francisca Gonçalves da Silva, bem como a juntada de documentos (fls. 1.221/1.222).

Às fls. 1.290/1.291, o juiz *a quo* extinguiu sem julgamento de mérito o pedido de condenação por superfaturamento na construção da barragem do Sítio “Logradouro”, em razão da verificação de litispendência em relação ao processo nº 0132009000729-8.

Em audiência de instrução e julgamento às fls.1.299/1.302, foram ouvidas as testemunhas.

Alegações finais apresentadas pelo Ministério Público (fls. 1.303/.1322), por Evandro Gonçalves de Brito (fls.1.321/1.335) e pelo Município de Bom Jesus (fls. 1.463/1465).

Decidindo o litígio, o magistrado *a quo* julgou parcialmente procedente os pedidos (fls. 1.466/1.474), consignando os seguintes termos na parte dispositiva:

*“Diante de todo o exposto, DECLARO EXTINTO, SEM APRECIÇÃO DE MÉRITO, O PEDIDO DE CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO DO DANO E O PEDIDO DE CONDENAÇÃO POR “PAGAMENTO ANTECIPADO” É JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE A PRETENSÃO INICIAL PARA CONDENAR EVANDRO GONÇALVES DE BRITO, já qualificado, como incurso nas penas do art. 12, II da Lei n. 8429/92, impondo-lhe as sanções de suspensão dos direitos políticos por seis anos, proibição de 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 e multa civil de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) a ser revertida para o fundo a que se refere o art. 13 da Lei n. 7.347/1985. Incabíveis condenações em honorários advocatícios. Condeno o demandado ao pagamento das custas processuais”*

Em face da decisão, opôs o demandado embargos de declaração, que foram rejeitados pelo magistrado, em sentença às fls. 1.494/1495.

Irresignado, **Evandro Gonçalves de Brito** aviou Recurso Apelatório (fls. 1497/1.511), alegando, preliminarmente, nulidade do processo, por ausência de recebimento da inicial e de intimação do despacho de fls. 534/537. Erige, ainda, prefacial de nulidade por cerceamento de defesa, em vista da juntada de documentos sobre os quais não foi oportunizada a manifestação do apelante.

No mérito, alegou que *“os documentos acostados aos autos demonstram claramente que as obras realizadas no município de Bom Jesus (PB) foram todas precedidas de processos licitatórios, possuem toda a documentação exigida pelos órgãos de fiscalização, além do que, todas foram concluídas na forma que determinava os projetos de cada uma delas”*.

Portanto, na sua ótica, inexistente enriquecimento ilícito, dolo na conduta ou dano ao erário, não há que se falar em improbidade administrativa.

Aduziu, por fim, a inexistência de parâmetros para fixação da multa civil, haja vista a ausência de análise sobre a condição financeira do recorrente.

Requeru, por fim, a reforma do *decisum* de primeiro grau, para acolher as preliminares aduzidas ou, caso assim não se entenda, para julgar totalmente improcedentes os pedidos iniciais.

Contrarrazões apresentadas (fls. 1.516/1.521).

A Procuradoria de Justiça (fls. 1.525/1.534) opinou pelo desprovimento do recurso apelatório.

**É o relatório.**

**VOTO.**

Preenchidos os pressupostos de admissibilidade recursal, conheço do apelo, passando à sua análise meritória.

### **1. Das Preliminares:**

#### **a) Da nulidade por ausência de recebimento da inicial e intimação sobre a decisão que deferiu a medida liminar**

Como relatado, aduziu o promovido, em suas razões recursais, a nulidade do feito na origem a partir da decisão de fls. 533, ante a ausência de decisão recebendo a inicial, bem como de intimação de seu procurador constituído nos autos.

Sem razão a parte apelante.

Em que pese a decisão de fls. 534/537, não tenha

expressamente recebido a petição inicial da ação de improbidade, não há que se cogitar em nulidade em razão da referida irregularidade, haja vista que a omissão não acarretou qualquer prejuízo para a defesa do demandado.

Ao que se extrai dos autos, o ora apelante foi devidamente notificado a apresentar manifestação prévia, o fazendo às fls. 522/531, além de ter sido citado para ofertar contestação, bem como para especificar os documentos que pretendia produzir, tendo, ainda, participado de audiência de instrução.

No entanto, em nenhuma das referidas oportunidades, o recorrente levantou a mencionada irregularidade, cogitando-a apenas por ocasião das razões finais, acarretando sua preclusão, a teor do disposto no art. 245 do CPC/73 (atual art. 278, CPC/15), segundo o qual *“a nulidade dos atos deve ser alegada na primeira oportunidade em que couber à parte falar nos autos, sob pena de preclusão”*.

Lecionando sobre o referido dispositivo, Arruda Alvim, Araken de Assis e Eduardo Arruda Alvim ressaltam:

*“Incumbe ao juiz, pronunciando a nulidade, declarar quais os atos atingidos caput), determinando as providências necessárias para que sejam repetidos ou retificados. Se, de outro lado, a falta do ato não prejudicar a parte, não será repetido (§ 1º, que alberga o princípio de que não há nulidade sem prejuízo, ou pas de nullité sans grief) [...]. (Comentários ao Código de Processo Civil. 3. ed. rev. ampl. a atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 494).*

Seguindo o mesmo o pensamento, ensina Fredie Didier Jr.:

*"a invalidade processual é sanção que decorre da incidência de regra jurídica sobre um suporte fático composto: defeito + prejuízo" (Curso de Direito Processual Civil. Salvador: Jus Podivm, 2007, p. 231).*

Além disso, o ora apelante não indicou, efetivamente, o óbice ao direito de defesa em razão de tal irregularidade.

Não merece prosperar, diga-se, a alegação de ausência de intimação do patrono do réu sobre a sobredita decisão, uma vez que sobre ela fora o advogado que ora subscreve o apelo regularmente intimado, inclusive de forma pessoal, em cartório, como se pode ver às fls. 1.188/1189.

Com efeito, não tendo sido demonstrada ofensa ao contraditório, não há falar em decretação de nulidade, a determinar o retrocesso dos atos processuais.

Nesse sentido é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

*“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESIGNAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL PARA DISTRIBUIÇÃO DE INFORMATIVO, COM FINS DE PROMOÇÃO PESSOAL, INCLUSIVE MEDIANTE PAGAMENTO DE DIÁRIAS E USO DE VEÍCULO OFICIAL. SUBMISSÃO DOS AGENTES POLÍTICOS ÀS DISPOSIÇÕES DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE DECISÃO DE RECEBIMENTO DA INICIAL DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NULIDADE. AUSÊNCIA. PREJUÍZO PARA A DEFESA NÃO DEMONSTRADO. INÉPCIA DA INICIAL. NÃO OCORRÊNCIA. PEDIDO CERTO. CONFIGURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES FIXADAS NA ORIGEM. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. [...].*

*III. No caso, a ausência de decisão expressa de recebimento da inicial da Ação Civil Pública não tem o condão de gerar a nulidade apontada pelo agravante. Isso porque, além de não ter sido suscitada no momento oportuno, o agravante não demonstrou de que modo tal irregularidade trouxe prejuízo à sua defesa, pois fora notificado a apresentar defesa prévia, citado para apresentar contestação, teve amplo acesso aos autos e todas as suas alegações foram devidamente apreciadas. Assim, não tendo sido comprovado o prejuízo para a defesa, não há falar em nulidade. [...].”*

(STJ - AgRg no AREsp: 353745 RO 2013/0175201-0, Relator: Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, Data de Julgamento: 03/03/2015, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 10/03/2015) (grifou-se).

Assim, pois, REJEITO a preliminar levantada.

#### **b) Do cerceamento de defesa**

Como visto, sustentou, ainda, o apelante, em caráter preliminar, a ocorrência de cerceamento de defesa, sob o fundamento de que não teria sido intimado para se manifestar sobre os documentos juntados às fls. 1.223/1244 e às fls. 1.257/1.285.

Melhor sorte não assiste ao insurgente.

Isso porque, quanto aos documentos juntados às fls. 1.223/1244, verifico que referem-se a cópia de relatórios, parecer e acórdão confeccionados no procedimento que analisou as irregularidades perpetradas pelo ex-Prefeito, junto ao Tribunal de Contas do Estado, que já haviam sido anexados à inicial, como se observa às fls. 346/465. Portanto, inexistente qualquer malferimento ao contraditório, *in casu*.

Outrossim, como bem pontuado pelo *Parquet*, os documentos de fls. 1.257/1.285 tratam do procedimento licitatório realizado para construção de barragem no sítio Logradouro, cujo pedido de condenação do réu por improbidade, em razão da existência de superfaturamento, foi extinto sem resolução de mérito, após verificada a litispendência em relação à ação nº 0132009000729-8 (fls. 1.290/1.291). Assim, por óbvio, mais uma vez, não houve qualquer prejuízo para o apelante, uma vez que a sentença condenatória, não teve por fundamento os documentos em questão.

Não fosse isso, após a juntada dos aludidos documentos, a parte apelante praticou outros atos processuais, pois compareceu à audiência de instrução (fls. 1299/1302), bem como fora intimado para apresentação de razões finais, ocasiões em que poderia perfeitamente ter se manifestado sobre os documentos. Se não o fez, *data maxima venia*, não lhe cabe, neste momento, cogitar de cerceamento de defesa.

Segundo entendimento da Corte da Cidadania, uma vez intimada a parte aparentemente desfavorecida para a prática de qualquer outro ato processual subsequente à juntada, deixando ela de impugnar os documentos novos, não se vislumbra nulidade a ser reconhecida. Veja-se:

**“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. FUNGIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL. EMBARGOS DE TERCEIRO. JUNTADA DE DOCUMENTOS. VISTA. PRESTAÇÃO JURISDICIONAL COMPLETA. REEXAME DE MATÉRIA DE FATO. SÚMULA 7/STJ.**

**1. A ausência de intimação específica para manifestação sobre documentos novos não viola o art. 398 do CPC, se, após a juntada deles, a parte teve acesso aos autos e praticou atos processuais. Não se declara a nulidade do processo, igualmente, se o documento juntado aos autos nessas condições não influenciou na solução da controvérsia. [...]**

**3. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, ao qual se nega provimento.”**

(STJ, EDcl no Ag 836.413/MT, Rel. Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 20/11/2014, DJe 27/11/2014).

Verificada a preclusão da matéria, deve ser rejeitada a preliminar de cerceamento de defesa.



## **2. Do Mérito:**

Como pode ser visto do relatado, a controvérsia a ser apreciada pela instância revisora consiste na análise do acerto da sentença que julgou parcialmente procedente o pedido contido na exordial, reconhecendo a prática dos atos de improbidade administrativa pelo promovido, **Evandro Gonçalves de Brito**, ex-prefeito do Município de Bom Jesus/PB.

Conforme a inicial, a ação tem por fundamento as licitações realizadas para reforma e ampliação da barragem do Sítio Umari; recuperação de estradas vicinais; construção de passagem molhada entre os sítios “Logradouro” e “Trapiá II”; construção de barragem do sítio “Logradouro”, e construção de 50 cisternas de placa na zona rural.

Relatou o Ministério Público que o Tribunal de Contas, após inspeção, constatou o excesso de custos nas obras referidas, no montante de R\$ 205.713,54.

Ressalto, de início, que o julgamento do TCE serve como indício da ocorrência das irregularidades, suficiente inclusive para o recebimento da inicial, conforme exigência do art. 17, § 6.º, da Lei de Improbidade (Lei 8.429/92): *“A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham **indícios suficientes da existência do ato de improbidade** ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil”*.

Contudo, vale acrescentar o que estabelece o art. 21, II, da Lei 8.429/92:

*“Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:*

*I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público;*

***II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.”***

Portanto, como se vê, não sendo jurisdicional o controle exercido pelo Tribunal de Contas, inexistente qualquer vinculação entre o julgamento realizado por esta Corte e uma ação civil por ato de improbidade administrativa, sujeita ao controle do Poder Judiciário, podendo este tranquilamente discordar do TCE.

Nesse sentido, *mutatis mutandis*, já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça:

*“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. RECEBIMENTO DA INICIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. **APROVAÇÃO DAS***

**CONTAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 21, INC. II, DA LEI Nº 8.429/92. NÃO VINCULAÇÃO FRENTE AO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO VIA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO (ARTS. 267, INCS. I e VI e 295, INC. I E PAR. ÚNICO, INCS. I e III, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL). INOVAÇÃO EM SEDE DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. 1. O Controle exercido pelo Tribunal de Contas, não é jurisdicional, por isso que não há qualquer vinculação da decisão proferida pelo órgão de controle e a possibilidade de ser o ato impugnado em sede de ação de improbidade administrativa, sujeita ao controle do Poder Judiciário, consoante expressa previsão do art. 21, inc. II, da Lei nº 8.429/92. Precedentes: REsp 285305/DF, Primeira Turma, julgado em 20/11/2007, DJ 13/12/2007 p. 323; REsp 880662/MG, Segunda Turma, julgado em 15/02/2007, DJ 01/03/2007 p. 255; REsp 1038762/RJ, Segunda Turma, julgado em 18/08/2009, DJe 31/08/2009. 2. Deveras, a atividade do Tribunal de Contas da União denominada de Controle Externo, que auxilia o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, é revestida de caráter opinativo, razão pela qual não vincula a atuação do sujeito ativo da ação civil de improbidade administrativa. 3. A doutrina sob esse enfoque preconiza que: Assim, as decisões dos Tribunais de Contas não vinculam a atuação do sujeito ativo da ação civil de improbidade administrativa, posto que são meramente opinativas e limitadas aos aspectos de fiscalização contábil, orçamentária e fiscal. Devem, por isso, ser objeto de análise crítica do Ministério Público e dos demais co-legitimados ativos visando identificar, entre as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas, se alguma delas realmente configura ato de improbidade administrativa. (Marino Pazzaglini Filho in Lei de Improbidade Administrativa Comentada, 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2005, pp. 78/79 e 220/221). 4. (...)"**  
(STJ - REsp: 1032732 CE 2008/0035941-6, Relator: Ministro LUIZ FUX, Data de Julgamento: 19/11/2009, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 03/12/2009)

Conforme é cediço, a Constituição Federal de 1988, com vistas a salvaguardar a moralidade administrativa, previu no §4º do art. 37 o cabimento de sanções políticas e civis aos agentes que viessem a causar dano ao erário, na forma e gradação previstas em lei. Visando regular o referido dispositivo constitucional, foi editada a Lei n.º 8.429/92, que passou a prever os atos de improbidade administrativa e as penalidades deles decorrentes.

A referida lei disciplinou os atos incursos em improbidade em três aspectos, quais sejam: atos que importam enriquecimento ilícito do agente público (art. 9º); atos que acarretam em prejuízo ao erário (art. 10º); e os atos que atentam contra os princípios que regem a Administração Pública (art. 11º da lei). Em seguida listou, em diversos incisos, exemplificativamente, hipóteses caracterizadoras da dita improbidade.

Não é demais lembrar que para que ocorram os atos de improbidade disciplinados pela legislação supracitada, é indispensável o atingimento de um dos bens jurídicos tutelados pelo ordenamento, ou seja, transparece que o objetivo primordial da Lei de Improbidade é punir o administrador público desonesto (ou particulares que induzam ou concorram para o ato do art. 2º da Lei nº 8.429/92), desde que, efetivamente, reste demonstrado o dolo ou a culpa em suas condutas improbas, bem como, o prejuízo ao ente público, caracterizado pela ação ou omissão do administrador público.

Nesses termos, Wallace Paiva Martins Júnior (in Probidade Administrativa, 2ª ed., p. 115, São Paulo, Saraiva, 2002) exemplifica que:

*“A Constituição Federal de 1988 é o marco divisor de uma nova mentalidade institucional da repressão à improbidade administrativa e da tutela da moralidade administrativa e do patrimônio público. (...). As sanções delineadas à improbidade administrativa no art. 37, § 4º, estabelecem punições que não visam exclusivamente à recuperação dos valores patrimoniais, senão à preservação dos valores morais, direcionadas, agora, ao resgate do autêntico interesse social, com a previsão de graves, severas e adequadas punições àqueles que são moralmente inidôneos para o exercício de uma função pública, o que, certamente, adquire maior eficácia social pela natureza da censura jurídica aplicável. A improbidade administrativa (ou imoralidade administrativa qualificada) exige sanções mais compatíveis e coerentes com a tutela do bem jurídico violado e que transcendem o cunho patrimonial da lesão, nem sempre existente. E essa qualidade é devida ainda em outras disciplinas jurídicas que, de uma forma ou de outra, tutelam a probidade administrativa (direito penal, processual penal, eleitoral, administrativo, financeiro,*

*tributário, societário etc.)”.*

Outrossim, consoante entendimento uníssono na doutrina e jurisprudência do STJ, para a caracterização do ato ímprobo, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, sendo indispensável a verificação da ocorrência de dolo ou culpa na conduta do agente. Nos casos previstos nos arts. 9º e 11º da supracitada norma, exige-se a comprovação do dolo para a tipificação da conduta. Já na situação disposto no art. 10º, necessária a caracterização de culpa.

Abaixo colaciono ementa do voto do Min. Teori Albino Zavascki, em julgamento realizado em 2011, junto ao STJ, cuja questão restou bastante clara:

*“AÇÃO DE IMPROBIDADE ORIGINÁRIA CONTRA MEMBROS DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO. LEI 8.429/92. LEGITIMIDADE DO REGIME SANCIONATÓRIO. EDIÇÃO DE PORTARIA COM CONTEÚDO CORRECCIONAL NÃO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. INEXISTÊNCIA DE IMPROBIDADE.*

*(...)*

*2. 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 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10.*

*(...)*

*4. Ação de improbidade rejeitada (art. 17, § 8º, da Lei 8.429/92).”*

*(STJ, AIA Nº 30 – AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Julgado em 21/09/2011).*

Em suas razões recursais, o apelante cinge-se a alegar, de forma genérica, a inexistência de conduta ilícita, uma vez ausente dolo ou culpa, bem como de prejuízo ao erário. Por fim, em apreço ao princípio da eventualidade, argumentou não haver respaldo para a aplicação da sanção de multa.

Contudo, da detida análise de toda a prova produzida nos autos, tem-se que as condutas realizadas pelo réu, se consubstanciam em ilícitos revestidos da qualificadora da improbidade administrativa.

De fato, verifica-se que a inspeção realizada pelo Tribunal de Contas do Estado nas obras realizadas no Município de Bom Jesus no ano de

2005, atestou que, na obra de construção de uma passagem molhada na divisa da estrada para os sítios Logradouro e Trapiá II (Convite nº 23/2005), embora concluída, houve um excesso decorrente de serviços não executados, no valor de R\$ 71.148,15.

Segundo o auditor que analisou a defesa do ora apelante, apresentada perante o Processo TC nº 3360/07, embora tenha sido alegado que os serviços foram realizados observando rigorosos padrões técnicos, não especificou o interessado a que padrões se refere, *“quais as normas técnicas da ABNT que foram porventura seguidas, além de não apresentar o projeto de fundação citado. Também não houve menção por parte do representante da Prefeitura que acompanhou a inspeção sobre a execução de novos serviços. Quanto à informação de conclusão da obra, a mesma se encontra com todas as etapas concluídas, porém foi executada com quantitativos menores do que os constantes na planilha apresentada”* (fls. 388).

No que atine à recuperação de estradas vicinais do município, averiguou-se que sequer fora especificado, por edital, o objeto do procedimento licitatório, dificultando a análise acerca do seu cumprimento ou não pela auditoria.

Com efeito, o edital deve descrever o objeto da licitação de modo sucinto e claro, consoante estabelece o art.40, I, da Lei nº 8.666/93:

*“Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:*

*I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;”*

Com se pode ver, a descrição do objeto da licitação contida no edital não pode deixar margem a qualquer dúvida nem admite complementação *a posteriori*, sob pena de inviabilizar a apresentação de propostas pelos interessados, redundando em comprometimento à busca da proposta mais vantajosa para Administração e, conseqüentemente, em prejuízo ao erário.

*In casu*, a imprecisão do edital, que não especificou o nome, a localização ou a extensão das estradas que seriam objeto de recuperação, além de inviabilizar a competição, resultou em uma glosa estimada em R\$ 86.000,00 (oitenta e seis mil reais), segundo cálculo do Departamento de Auditoria do TCE.

Importante ressaltar que o insurgente, em nenhum momento, esclareceu a irregularidade citada, sequer se contrapondo sobre a afirmação de

generalidade do objeto do certame.

Por fim, houve demonstração de superfaturamento na construção de 50 cisternas de placa na zona rural do Município de Bom Jesus, decorrente da inexecução parcial da obra. Constatou-se, *in loco*, a edificação de apenas 28 unidades, inobstante tenha sido pago pelo Município o valor integral previamente previsto em contrato.

Ressalte-se que o superfaturamento nas obras, averiguado pela inspeção do TCE, somente poderia ter sido infirmado através de prova pericial técnica, contudo, o demandado pugnou apenas pela produção de prova testemunhal, incapaz de afastar as conclusões da perícia minuciosa elaborada pelo auditor da Corte de Contas.

Dessarte, não há dúvidas que a conduta do réu se materializou nas práticas insertas nos artigos 10 e 11 da Lei nº 8.429/94, posto que redundou em prejuízo a Erário no montante informado pelo Tribunal de Contas Estadual e ofensa aos princípios da legalidade e moralidade no trato dos assuntos da Administração.

Considerando que os fundamentos de defesa do réu são extremamente frágeis, e incapazes de conduzir a motivação do julgador a caminho diverso da sentença, deve ela ser confirmada neste particular.

O apelante alega, ainda, em sua defesa que não agiu com dolo ou culpa. Não acolho, contudo, as tentativas do ex-gestor de afastar a sua responsabilização, sob o argumento da boa-fé.

Inobstante não se desconheça que nem todo o ato irregular configure ato de improbidade, para os fins de aplicação da Lei 8.429/92, considero, diante das peculiaridades, que as ilegalidades cometidas pelo recorrente estão imbuídas de má-fé e da desonestidade que caracterizam o ato ímprobo.

Percebe-se *ictu oculi* que o apelante não deu azo apenas à mera irregularidade, sem intencionalidade lesiva, quando subutilizou a verba pública e não executou as obras conveniadas em sua totalidade, a despeito de ter recebido os valores da maneira como foram contratados.

Consoante acertadamente observado pelo *Parquet* “o réu sabia que tinha o dever de prestar contas de maneira adequada, que não poderia utilizar os recursos de forma indevida ou sem a devida e comprovada destinação. No mínimo porque ninguém pode deixar de descumprir a lei alegando desconhecê-la. Muito menos o agente público, cuja atuação está vinculada ao cumprimento da lei, fazendo, assim, com que suas condutas penetrassem na esfera do dolo” (fls. 1.529).

Não vislumbrar que, na hipótese, inexistiu ato atentatório à moralidade administrativa é dar azo à confirmação da sensação de impunidade política propiciada pelo mascaramento de uma verdade que, *in casu*, é não só real, mas igualmente robustamente comprovada e implicitamente assumida

pelo próprio réu em suas alegações recursais, configurando uma interpretação que abala a própria credibilidade do Poder Judiciário.

Portanto, diante do que restou até aqui exposto, verifica-se plenamente configurado o ato de improbidade em relação ao apelante.

Por fim, no que toca à aplicação das sanções constantes na Lei nº 8.429/92 (art. 12), deve o julgador agir com prudência, avaliando a gravidade da conduta, a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente, se houverem, sempre em conformidade com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Com relação à alegação de exorbitância do valor da multa civil, tenho que não merece acolhida.

Conforme é cediço, a imposição da pena de multa, nas ações de improbidade administrativa, tem caráter punitivo e busca reprimir a afronta ao princípio da moralidade ou probidade, reprimendo o agente ímprobo, a fim de inibir os demais componentes do grupo social de praticar novas infrações, além de representar um fator de renda para o ente público prejudicado.

Sobre o tema, leciona Marino Pazzaglini Filho:

*“A multa não tem natureza indenizatória, mas simplesmente punitiva, de modo que o julgador **deve levar em consideração a gravidade do fato**, considerando a natureza do cargo, as responsabilidades do agente, o elemento subjetivo, a forma de atuação e os reflexos do comportamento ímprobo na sociedade.” (In Lei de Improbidade Administrativa Comentada. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011, pp. 145/146) (grifei)*

Outrossim, nos termos do inciso II do art. 12, da LIA, na hipótese do art. 10, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito, entre outras penas, ao pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano.

Na hipótese, o prejuízo causado ao erário, como visto, alcançou R\$ 205.713,54, enquanto a multa aplicada pelo juízo foi de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).

Destarte, em vista de tais considerações, tenho que o arbitramento de multa civil respeitou o limite legal, mostrando-se proporcional à gravidade da falta cometida, em estrita consonância com a *mens legis* contida no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, não havendo que se cogitar sequer em atenuação da condenação, a qual, a meu sentir, revela-se correta e devidamente fundamentada.

Por tudo o que foi exposto, **REJEITO AS PRELIMINARES** arguidas e, no mérito, **NEGO PROVIMENTO AO RECURSO**.

## **É COMO VOTO.**

Presidiu a sessão o Exmo. Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho. Participaram do julgamento, o Exmo. Dr. Miguel de Britto Lira Filho, juiz convocado, com jurisdição plena, em substituição ao Exmo. Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos, o Exmo. Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho e o Exmo. Dr. Ricardo Vital de Almeida, juiz convocado, com jurisdição plena, em substituição o Exmo. Desa. Maria das Neves do Egito de Araújo Duda Ferreira. Presente ao julgamento, o Exmo. Dr. Francisco Antônio de Sarmiento Vieira, Promotor de Justiça convocado. Sala de Sessões da Segunda Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, João Pessoa, 07 de março de 2017.

**Oswaldo Trigueiro do Valle Filho**  
**Desembargador Relator**