



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA**  
**GAB. DESEMBARGADOR LEANDRO DOS SANTOS**

## **ACÓRDÃO**

---

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0001207-77.2012.815.0371**

**RELATOR** : Desembargador LEANDRO DOS SANTOS

**APELANTE** : André Avelino de Paiva Gadelha Neto

**ADVOGADO** : Halysson Lima Mendes e JOSÉ AUGUSTO NOBRE DA SILVA NETO,  
OAB-PB 11.147

**APELADO** : Ministério Público do Estado da Paraíba

**ORIGEM** : Juízo da 5ª Vara da Comarca de Sousa

**JUIZ** : Renan do Valle Melo Marques

---

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR DE LITISPENDÊNCIA. IRRELEVÂNCIA DA EXISTÊNCIA DE AÇÃO EXECUTIVA DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL DECORRENTE DE ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TCE. NATUREZA DIVERSA DAS DEMANDAS. REJEIÇÃO.**

- Tratando-se de demandas completamente distintas, não se mostra possível alegar a ocorrência de litispendência entre a Ação de Execução do Acórdão do Tribunal de Contas e a Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa, eis que a dupla condenação ao ressarcimento ao erário é plenamente admissível, não havendo nenhum óbice concreto a sua ocorrência, cabendo aos Juízos da Execução a análise e a verificação acerca da necessidade do afastamento de eventual duplicidade no ressarcimento propriamente dito.

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO INJUSTIFICADO DE DIÁRIAS PELO VICE-PREFEITO. QUANTIA ELEVADA. NÚMERO DE DIÁRIAS EQUIVALENTE A MAIS DE 30% DOS DIAS ÚTEIS DO EXERCÍCIO FINANCEIRO CORRESPONDENTE. DEFESA FUNDADA UNICAMENTE NA ALEGAÇÃO DE DESORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO E NA FALTA DE DOLO. IRRELEVÂNCIA DOS ARGUMENTOS. GESTOR**

**PÚBLICO QUE NÃO FAZ COMPROVAÇÃO DAS ALEGADAS VIAGENS E SERVIÇOS PRESTADOS EM MISSÃO OFICIAL. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO COMPROVADO. DOLO GENÉRICO. MINORAÇÃO DAS SANÇÕES FIXADAS NA SENTENÇA. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. PROVIMENTO PARCIAL.**

- Em que pesem as alegações recursais do Insurreto no sentido de que os processos de concessão de diárias no âmbito do município eram por demais falhos e que não era ordenador de despesas, tais situações não afastam a responsabilidade do Recorrente, notadamente, por que na condição de Vice-Prefeito deveria, sabendo disso, procurar sanar tais falhas, evitando que o ente público para o qual foi eleito, justamente para, com o Prefeito, administrar, gerir e proteger o patrimônio da edilidade, viesse a sofrer prejuízos, ainda mais quando se sabe das sérias limitações orçamentárias que os municípios brasileiros sempre tiveram e têm.

- Não configura mera irregularidade, mas sim ato improprio doloso, o reiterado recebimento de diárias sem apresentação de comprovantes das viagens e das despesas, ainda mais quando praticado por pessoa com as condições socioeconômicas do Apelante, que certamente sabe que o pagamento dessas verbas a servidores públicos deve ocorrer mediante a devida comprovação de que houve o deslocamento para fora do município, e que tal ou tais viagens se deram em missão oficial, circunstâncias essas jamais demonstradas, conforme objetiva e detalhadamente constatado pelo Tribunal de Contas do Estado.

- A condenação imposta em sede de Ação de Improbidade Administrativa não precisa seguir os mesmos requisitos e estruturação exigidos para uma decisão penal, tendo em vista que esta não tem caráter criminal e não se confunde com aquela esfera. Entretanto, deve ser fixada com razoabilidade diante das circunstâncias do caso concreto, e levando em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente (art. 12, § único, da LIA).

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

**ACORDA** a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, em **rejeitar a preliminar** e, no mérito, **PROVER EM**

**PARTE** a Apelação Cível, nos termos do voto do Relator e da certidão de julgamento de fl. 3.253.

## **RELATÓRIO**

Trata-se de Apelação Cível interposta por André Avelino de Paiva Gadelha Neto, inconformado com a Sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa movida pelo Município de Sousa, na qual o Magistrado da 5ª Vara da Comarca de Sousa julgou procedente o pedido, tendo o Promovido como incurso nas sanções do art. 9º, 10, 11 e 12, I, da Lei nº 8.429/92, impondo-lhe as sanções de perda da função pública, suspensão dos direitos políticos por 08 (oito) anos, ressarcimento integral do dano no valor de R\$ 19.679,24 (dezenove mil seiscentos e setenta e nove reais e vinte e quatro centavos), pagamento de multa civil correspondente a duas vezes o valor das diárias irregulares recebidas no ano de 2006, correspondendo a R\$ 36.358,48 (trinta e seis mil, trezentos e cinquenta e oito reais e quarenta e oito centavos), além de 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 10 (dez) anos.

O Apelante, em suas razões recursais, alegou, preliminarmente, a ocorrência de litispendência da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos em face da existência de Ação Executiva de Título ajuizada pelo Município de Sousa, por força do parecer PPL-TC00199/2008 e do Acórdão APL-TC nº 1.015/2008.

No mérito, sustentou que o mero recebimento de diárias sem que supostamente houvesse a respectiva comprovação da viagem realizada junto ao TCE/PB não seria razão suficiente para imputar a prática de improbidade administrativa. Disse que não restou provado que houvesse agido de má-fé ou dolo, notadamente, por que em momento algum figurou como ordenador de despesas, e que não pode ser responsabilizado por falhas no processamento de diárias do Município de Sousa.

Por tais razões, pugnou pela extinção do processo sem resolução do mérito em relação à pretensão de ressarcimento e pela total improcedência da presente Ação de Improbidade. Alternativamente, pela redução das penalidades impostas (fls. 3.197/3.206).

Contrarrazões às fls. 3.214/3.225.

Instada a se manifestar, a Procuradoria de Justiça opinou pela rejeição da preliminar e pelo desprovimento da Apelação Cível (fls. 3.230/3.233v).

**É o relatório.**

### **VOTO**

Inicialmente, ressalto que o Superior Tribunal de Justiça, visando orientar a comunidade jurídica sobre questão do direito intertemporal referente à aplicação da regra do Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), editou Enunciados Administrativos balizando a matéria.

Nessa senda, merece destaque o Enunciado Administrativo nº 2, que assim dispõe:

Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

Portanto, como não só a decisão recorrida e o recurso contra ela manejado se deram em data anterior a 17.03.2016, à hipótese se aplicam os requisitos de admissibilidade do CPC de 1973.

Dito isso, passo à análise da preliminar arguida pelo Recorrente. Nessa senda, para evitar tautologia, visto que a matéria já foi alvo de debate em primeira instância, bem como de considerações por parte da Procuradoria de Justiça, de logo refuto as alegações do Apelante no tocante à ocorrência de litispendência da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos

em detrimento da existência de uma Ação Executiva de Título Extrajudicial decorrente de Acórdão proferido pelo TCE.

Como se sabe e já foi dito, na Ação de Execução do Acórdão do Tribunal de Contas, em que o título executivo já existe, sua finalidade é que seja dada validade àquele, para que o Executado responda patrimonialmente pelo dano ao erário que causou, enquanto que na Ação de Improbidade Administrativa, a causa de pedir refere-se ainda à formação do título executivo judicial.

Trata-se, destarte, de demandas completamente distintas, com causa de pedir e pedido diferenciados, não sendo possível alegar a ocorrência de litispendência.

No mais, forçoso reconhecer que a dupla condenação ao ressarcimento do Erário é plenamente admissível, não havendo qualquer óbice concreto à sua ocorrência, cabendo aos Juízos da execução a análise e a verificação acerca da necessidade do afastamento de eventual duplicidade no ressarcimento propriamente dito.

Nessa senda, a título ilustrativo, transcrevo ementa do voto proferido no Recurso Especial nº 1.135.858, de relatoria do Ministro Humberto Martins:

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CONDENÇÃO AO RESSARCIMENTO DO DANO – EXISTÊNCIA DE TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL PROVENIENTE DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS – COEXISTÊNCIA DOS TÍTULOS EXECUTIVOS – POSSIBILIDADE – NÃO-OCORRÊNCIA DE BIS IN IDEM. 1. O fato de existir um título executivo extrajudicial, decorrente de condenação proferida pelo Tribunal de Contas da União, não impede que os legitimados ingressem com ação de improbidade administrativa requerendo a condenação da recorrida nas penas constantes no art. 12, II da Lei n. 8429/92, inclusive a de ressarcimento integral do prejuízo. 2. A formação do título executivo judicial, em razão da restrição às matérias de defesa que poderão ser alegadas na fase executória, poderá se mostrar mais útil ao credor e mais benéfica ao devedor que, durante o processo de conhecimento, terá maiores oportunidades para se defender. 3. Ademais, não se há falar em bis in idem. A proibição da dupla penalização se restringe ao abalo patrimonial que o

executado poderá sofrer. O princípio não pode ser interpretado de maneira ampla, de modo a impedir a formação de um título executivo judicial, em razão do simples fato de já existir um outro título de natureza extrajudicial. **4. Na mesma linha de raciocínio, qual seja, a de que o bis in idem se restringe apenas ao pagamento da dívida, e não à possibilidade de coexistirem mais de um título executivo relativo ao mesmo débito, encontra-se a súmula 27 desta Corte Superior. Recurso especial provido”.**

Dessa forma, **REJEITO** a preliminar de litispendência invocada pelo Recorrente.

Partindo para o mérito, verifico que a presente Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa foi ajuizada em face de André Avelino de Paiva Gadelha Neto, então Vice-Prefeito do Município de Sousa, atribuindo-o o cometimento de várias irregularidades apuradas pelo TCE no tocante ao recebimento de diárias no ano de 2006.

No presente caso, em que pesem as renovadas alegações recursais do Insurreto no sentido de que os processos de concessão de diárias no âmbito do município de Sousa no ano de 2006 eram por demais falhos e que ele não era ordenador de despesas, tais situações, ao meu sentir, não afastam a responsabilidade do Recorrente, notadamente, por que na condição de Vice-Prefeito deveria, sabendo disso, procurar sanar tais falhas, evitando assim, que o ente público para o qual foi eleito, justamente para, em conjunto com o Prefeito, administrar e gerir o patrimônio da edilidade, viesse a sofrer prejuízo, ainda mais quando se sabe das sérias limitações orçamentárias que os municípios brasileiros sempre tiveram e têm.

No mais, ainda que a situação de desacerto administrativo pudesse ser levada em consideração, restou sobejamente comprovado pelos Auditores de Contas do TCE (fls. 2.870/2.871) que o Apelante, somente no ano de 2006, recebeu R\$ 19.679,24 (dezenove mil, seiscentos e setenta e nove e vinte e quatro centavos) por meio de formulários sem assinaturas e datas, com a inclusão de recebimento em dias de sábados, domingos e, inclusive, períodos de feriados de três e quatro dias, valendo destacar que o montante dessas verbas correspondeu a 30,44% dos dias úteis daquele ano, demonstrando o abuso no recebimento desses valores, mormente, quando não

foi apresentado qualquer comprovante de que realmente viajou a serviço do município de Sousa.

Outrossim, o Tribunal de Contas do Estado emitiu parecer reprovando as contas do Município de Sousa referente ao exercício financeiro do ano de 2006, chamando a atenção para a irregularidade do recebimento das diárias recebidas pelo Apelante (fls. 3.727/3.729).

Ora, se um gestor alega ter realizado despesas por serviços prestados em favor do município, mas em localidade diversa, e não apresenta a documentação necessária à comprovação da regularidade desses gastos, significa que infringiu regras de gestão pública, violentando a Constituição Federal e a Lei de Improbidade Administrativa, não podendo se valer da intrigante justificativa de que assim procedeu por que o município, por ele também administrado, não exigia qualquer forma de prestação de contas no que diz respeito ao recebimento de diárias.

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

Como se verifica, a prova colhida nos autos é abundante e possibilita a condenação por ato de improbidade administrativa. Receber diárias sem a devida comprovação de que os serviços foram efetivamente prestados, configura o tipo do mencionado no inciso XI, supracitado, na medida em que o gestor incorporou ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo do município sem a devida contraprestação.

Todavia, o dolo exigido para fins de improbidade administrativa se satisfaz com a simples vontade consciente de aderir à conduta produzindo

os resultados, sendo desnecessário verificar se agiu com a finalidade específica de locupletar-se às custas do patrimônio público.

Com efeito, não configura mera irregularidade, mas sim ato ímprobo doloso, o reiterado recebimento de diárias sem apresentação de comprovantes das viagens e das despesas com ela incorridas, ainda mais quando praticado por pessoa com as condições sócio econômicas do Apelante, que certamente sabe que o pagamento dessas verbas a servidores públicos deve ocorrer mediante a devida comprovação de que houve o deslocamento para fora do município, e que tal ou tais viagens se deram em missão oficial, circunstâncias essas jamais demonstradas pelo Recorrente, conforme objetiva e detalhadamente constatado pelo Tribunal de Contas do Estado do Estado.

Nesse sentido, é uníssono o entendimento no qual o elemento subjetivo necessário à configuração de improbidade administrativa, indicada no art. 9º da Lei nº 8.429/92, é o dolo genérico culpa de proceder à conduta que ocasione lesão ao erário. Senão vejamos:

**E M E N T A - APELAÇÕES CÍVEIS - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - RECEBIMENTO INDEVIDO DE DIÁRIAS POR VEREADOR - ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E DANOS AO ERÁRIO - PAGAMENTO PELO PRESIDENTE DA CÂMARA - AUSÊNCIA DE DOLO OU MÁ-FÉ - RECURSOS NÃO PROVIDOS. O recebimento de diárias por Vereador sem deslocamento ou interesse público que o justifique configura a conduta prevista nos artigos 9º, XII e 11, I, ambos da Lei 8.429/92. A inabilidade do Presidente da Câmara no pagamento das diárias, sem comprovação de dolo ou má-fé, não caracteriza o ato como ímprobo. (TJ-MS - APL: 00002624520078120017 MS 0000262-45.2007.8.12.0017, Relator: Des. Julizar Barbosa Trindade, Data de Julgamento: 05/02/2013, 2ª Câmara Cível, Data de Publicação: 08/02/2013)**

Por fim, ressalto que não é necessário que a condenação imposta em sede de Ação de Improbidade Administrativa siga os mesmos requisitos e estruturação exigidos para uma decisão penal, tendo em vista que esta não tem caráter criminal e não se confunde com aquela esfera.

Dessa forma, tenho que o Magistrado sentenciante não realizou a dosimetria da pena segundo a natureza, a gravidade e as consequências dos



atos ímprobos, eis que a penalidade deve ser fixada com razoabilidade diante das circunstâncias do caso concreto, e levando em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente (art. 12, § único, da LIA).

Assim sendo, tenho que as sanções aplicadas extrapolaram ao princípio da proporcionalidade e aos fins sociais a que a Lei de Improbidade Administrativa se propõe, tendo em vista que a repercussão da conduta praticada pelo Apelante teve incidência unicamente na esfera patrimonial do Município de Sousa, de forma que o ressarcimento integral do dano, a multa civil, e a proibição de contratar com o poder público e/ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios atendem e preservam os preceitos tutelados pela referida legislação.

Por tais razões, rejeito a preliminar aventada, e no mérito, **PROVEJO EM PARTE** a presente Apelação Cível para minorar a penalidade aplicada, fixando, tão somente, o ressarcimento integral do dano no valor de R\$ 19.679,24 (dezenove mil seiscentos e setenta e nove reais e vinte e quatro centavos), o pagamento de multa civil correspondente a duas vezes o valor das diárias irregulares recebidas no ano de 2006, correspondendo a R\$ 36.358,48 (trinta e seis mil, trezentos e cinquenta e oito reais e quarenta e oito centavos), além de 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 10 (dez) anos.

#### **É o voto.**

Presidiu a sessão o Excelentíssimo Desembargador José Ricardo Porto. Participaram do julgamento, além do Relator, Excelentíssimo Desembargador **Leandro dos Santos**, a Excelentíssima Desembargadora **Maria das Graças Moraes Guedes**, o Excelentíssimo Doutor **Carlos Eduardo Leite Lisboa** (*Juiz convocado para substituir a Excelentíssima Desembargadora Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti*) e o Excelentíssimo Desembargador **João Alves da Silva**.

Presente à sessão a representante do Ministério Público, Dra. **Jacilene Nicolau Faustino**, Procuradora de Justiça.

Sala de Sessões da Segunda Seção Especializada Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em João Pessoa, no dia 15 de março de 2017.

**Desembargador LEANDRO DOS SANTOS**  
**Relator**