



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
GAB. DO DES. JOSÉ RICARDO PORTO

**ACÓRDÃO**

---

**APELAÇÃO CÍVEL N.º 0001670-24.2013.815.0261**

**Relator : Desembargador José Ricardo Porto**  
**Apelante : José Edivan Felix**  
**Advogado : Newton Nobel Sobreira Vita (OAB/PB 10.204)**  
**Apelado : Ministério Público do Estado da Paraíba**  
**Promotora : Erika Bueno Muzzi**

---

**PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA E DO PROCESSO TENDO EM VISTA O JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. CONJUNTO PROBATÓRIO SUFICIENTE PARA A FORMAÇÃO DO LIVRE CONVENCIMENTO DO MAGISTRADO. REJEIÇÃO DA QUESTÃO PRÉVIA.**

- Encontrando-se o processo devidamente instruído, com conjunto probatório documental suficiente para a formação do convencimento do Magistrado, não há que se falar em nulidades, tampouco em ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

- *“O art. 130 do CPC consagra o princípio da persuasão racional, habilitando o magistrado a valer-se do seu convencimento, à luz das provas constantes dos autos que entender aplicáveis ao caso concreto.” (STJ. AgRg no AREsp: 550962 MG 2014/0178295-1. Rel: Min. Herman Benjamin. J. em 21/10/2014)*

- O novo Código de Processo Civil, em seu art. 371, prescreve a indicação na sentença dos motivos que lhe formaram o convencimento, *in verbis*: *“Art. 371. O juiz apreciará a prova constante dos autos, independentemente do sujeito que a tiver promovido, e indicará na decisão as razões da formação de seu convencimento.”*

**PREAMBULAR DE FUNDAMENTAÇÃO GENÉRICA. LIVRE CONVENCIMENTO MOTIVADO DO JUÍZO. APRECIÇÃO DAS PROVAS COLACIONADAS NOS AUTOS PARA FORMAÇÃO DA SUA CONVICÇÃO. LIBERDADE PARA PROFERIR O SEU JULGAMENTO. INACEITAÇÃO DA PREFACIAL.**

- Cabe ao Juiz apreciar as provas colacionadas aos autos para formar sua convicção, gozando, assim, de liberdade para proferir seu julgamento.

- O novo Código de Processo Civil, em seu art. 371, prescreve a indicação na sentença dos motivos que lhe formaram o convencimento, *in verbis*: “Art. 371. O juiz apreciará a prova constante dos autos, independentemente do sujeito que a tiver promovido, e indicará na decisão as razões da formação de seu convencimento.”

**RECURSO APELATÓRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO MUNICIPAL. DIFERENÇA CONTÁBIL, EMISSÃO DE CHEQUES SEM PROVISÃO DE FUNDOS E DESPESAS NÃO COMPROVADAS. FATOS CONSTATADOS ATRAVÉS DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. DOLO CARACTERIZADO. PREJUÍZO AO ERÁRIO E VIOLAÇÃO AOS PRECEITOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. MORALIDADE E LEGALIDADE. CONDUTA ÍMPROBA TIPIFICADA NOS ARTS. 10 E 11, DA LEI Nº 8.429/1992. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS NOS INCISOS II E III, DO ART. 12, DA LEI Nº 8.429/1992. RESSARCIMENTO INTEGRAL AO ERÁRIO, MULTA CIVIL EM 02 (DUAS) VEZES O VALOR DO DANO E PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO POR 08 (OITO) ANOS. PATAMARES RAZOÁVEIS. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS PELO PRAZO DE 08 (OITO) ANOS. MINORAÇÃO. ADEQUAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. FIXAÇÃO EM 05 (CINCO) ANOS. PROVIMENTO PARCIAL DA APELAÇÃO CÍVEL.**

- A Lei nº 8.429/92, nos arts. 9º, 10 e 11, define que os atos de improbidade administrativa abrangem os que geram enriquecimento ilícito do agente em detrimento da função pública, os dolosos ou culposos que causem dano ao erário e os que atentam contra princípios da administração.

- O elemento subjetivo é essencial à configuração da improbidade, exigindo-se dolo para que se configurem as hipóteses típicas dos arts. 9º e 11, ou, pelo menos, culpa, no caso do art. 10, todos da Lei 8.429/92.

- “A tipologia dos atos de improbidade se subdivide em: (a) atos que implicam enriquecimento ilícito (art. 9º da LIA); (b) atos que ensejam dano ao erário (art. 10 da LIA); e (c) atos que vulneram princípios da administração (art. 11 da LIA), com seus respectivos elementos subjetivos (necessários à imputação da conduta ao tipo) divididos da seguinte maneira: exige-se dolo para que se configurem as hipóteses típicas dos arts. 9º e 11, ou pelo menos culpa, nas situações do art. 10.” (STJ. AgRg no AREsp 535720 / ES. Rel. Min. Gurgel de Faria. **J. em 08/03/2016**).

- Cumpre ao administrador público agir com ética, eficiência, lealdade, lisura e transparência na condução da coisa pública, a fim de que o bem comum possa prevalecer sobre o individual. Deixando o prefeito de comprovar despesas - saldo descoberto no valor de R\$ 116.991,94 (cento e dezesseis mil, novecentos e noventa e um reais e noventa e quatro centavos)-, bem ainda emitir cheques sem a suficiente provisão de fundos, comete condutas ímprobas, devendo responder pelos seus atos.

- A conduta do promovido, ora apelante, está expressamente prevista na Lei nº 8.429/92, que, em seu art. 10, *caput*, diz que constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que cause lesão ao erário, ensejando perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: “X- agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público”.

- *“Art. 11 - Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:*

*I- praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;”* (art. 11, da LIA)

- No arbitramento das sanções previstas no art. 12, da Lei nº 8.429/92, devem ser levados em consideração os termos do parágrafo único daquele dispositivo, que proclama: “*na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente*”, bem como as particularidades da hipótese apreciada.

- No caso concreto, concebo que todas as penalidades foram arbitradas com prudência e razoabilidade, com exceção da suspensão dos direitos políticos (08 anos), a qual reduzo para o período de 05 (cinco) anos.

**VISTOS**, relatados e discutidos os autos acima referenciados.

**ACORDA** a Primeira Câmara Especializada Cível do Egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba, à **unanimidade de votos, REJEITAR AS PRELIMINARES. No mérito, por maioria de votos, DAR PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO, tão somente para reduzir a sanção de suspensão dos direitos políticos de 8 para 5 anos. Vencida a Exm<sup>a</sup>. Desembargadora Maria de Fátima Bezerra que provia a inconformação nos termos da manifestação ministerial e lavrará o voto vencido.**

## RELATÓRIO

**O Ministério Público da Paraíba** ajuizou Ação Civil Pública em desfavor de **José Edivan Felix** com o desiderato de reconhecer ilicitudes de atos realizados no âmbito da Prefeitura Municipal de Catingueira/PB, quando ocupante do cargo de Prefeito Constitucional, consistente na emissão de cheques sem devida provisão de fundos, saldo descoberto no valor de R\$ 116.991,94 (cento e dezesseis mil, novecentos e noventa e um reais e noventa e quatro centavos), relativo a despesas não comprovadas durante o período de 01/01/2007 a 25/07/2007, bem como ausência de controle administrativo na execução orçamentária e financeira do Município durante a gestão do promovido, ora apelante.

Na sentença, o juiz julgou procedentes as pretensões iniciais, condenando o demandado nas penas do art. 12, II e III, da Lei n.º 8.429/92, impondo-lhe as seguintes sanções:

*“a) suspensão dos direitos políticos por 08 (oito) anos;*

*b) pagamento de multa civil, em prol do Município de Catingueira/PB, correspondente a 02 (duas) vezes o valor do dano;*

*c) 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 de que seja sócio majoritário, pelo prazo de 08 (oito) anos;*

*d) ressarcimento ao erário público do Município de Catingueira/PB, da quantia de R\$ R\$ 116.991,94 (cento e dezesseis mil novecentos e noventa e um reais e noventa e quatro centavos), devidamente corrigido” - fls. 74v e 75.*

Não se conformando com o resultado, o promovido manejou recurso apelatório, de fls. 81/116, suscitando a preliminar de nulidade da sentença e do processo tendo em vista o julgamento antecipado da lide, e a prefacial de fundamentação genérica; no mérito, apontou a inexistência de ato ímprobo e falta de razoabilidade e proporcionalidade nas sanções aplicadas.

Ao final, requereu o acolhimento das questões prévias, extinguindo o processo sem julgamento de mérito ou que seja declarado nulo o decreto sentencial; caso não acolhidas, pugnou, meritoriamente, pelo provimento da irresignação com a improcedência da ação ou, alternativamente, minoração das penalidades.

Contrarrazões apresentadas e encartadas às fls. 119/129.

Instada a manifestar-se, a Procuradoria de Justiça opinou pela rejeição das preliminares e, no mérito, pelo provimento parcial do Recurso de Apelação, reformando ao *decisum* objurgado, no sentido de retirar a condenação de suspensão dos direitos políticos imposta ao apelante, em respeito aos institutos da razoabilidade e proporcionalidade.

É o breve relatório.

## VOTO

### → PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA E DO PROCESSO TENDO EM VISTA O JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE

A preliminar de nulidade da sentença e dos autos, tendo em vista o julgamento antecipado da lide, não merece prosperar, porquanto o processo encontra-se devidamente instruído, com conjunto probatório documental suficiente para formação do convencimento do Magistrado (Procedimento Administrativo nº15/2011 do Ministério Público e acórdão do Tribunal de Contas no Processo nº 519407).

Nesse sentido, trago à baila entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

*“PROCESSUAL CIVIL. DESNECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVA. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. LIVRE CONVENCIMENTO DO MAGISTRADO. ACERVO DOCUMENTAL SUFICIENTE. NÃO OCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. REEXAME DE PROVA. SÚMULA 7/STJ. 1. O art. 130 do CPC consagra o princípio da persuasão racional, habilitando o magistrado a valer-se do seu convencimento, à luz das provas constantes dos autos que entender aplicáveis ao caso concreto. Não obstante, a aferição acerca da necessidade de produção de prova oral impõe reexame do conjunto fático-probatório encartado nos autos, o que é defeso ao STJ, ante o óbice erigido pela Súmula 7/STJ.[...] 3. Agravo Regimental não provido.” (STJ. AgRg no AREsp: 550962 MG 2014/0178295-1. Rel: Min. Herman Benjamin. J. em 21/10/2014).*

No mesmo caminho segue aresto desta Corte:

***APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO DO RÉU. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. POSSIBILIDADE. DILAÇÃO PROBATÓRIA DESNECESSÁRIA. NULIDADE INQUERITO ADMINISTRATIVO. REJEIÇÃO. PRELIMINARES REJEITADAS.** A produção de provas em audiência de instrução mostra-se desnecessária ao esclarecimento dos fatos que envolvem a ação, porquanto a prova documental, especialmente os extratos fornecidos pelo banco do Brasil é que comprovarão ou não os fatos*

*imputados aos réus. Possibilidade de julgamento antecipado da lide. Nulidade do inquérito civil inexistente. Ainda que houvesse nulidade no procedimento inquisitorial, esta não contaminaria a ação de improbidade administrativa, na qual foram exercidos amplamente os direitos ao contraditório e à ampla defesa. Mérito. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Caracterização de dano ao erário. Vasto conjunto probatório. Pedido julgado procedente. Condenação ao ressarcimento do dano causado. Multa civil. Proibição de contratar com o poder público. Sentença mantida. Desprovemento ao apelo. Estando suficientemente comprovado que o agente público locupletou-se de recursos públicos, valores estes destinados ao pagamento de servidores públicos, mediante a utilização de folha de pagamento fraudulenta, resta caracterizada a conduta ímproba descrita no artigo 9º, inciso XI, da Lei nº 8.429/92. Não observando os deveres de honestidade, lealdade às instituições e legalidade, em afronta, ensejando a condenação por ato de improbidade administrativa. (TJPB; APL 0000985-03.2009.815.0311; Primeira Câmara Especializada Cível; Rel. Des. Leandro dos Santos; DJPB 12/04/2016; Pág. 12)*

A Procuradoria de Justiça também comunga desse mesmo posicionamento, senão vejamos trecho extraído da peça ministerial:

*“No que concerne às alegações do recorrente de que houve cerceamento do seu direito de defesa em razão do julgamento antecipado da lide, imperioso destacar que não há qualquer nulidade, nem ofensa ao princípio do contraditório e ampla defesa, quando a questão de mérito for unicamente de direito, ou sendo de direito e fato, não houver necessidade de produzir prova em audiência, sendo dever do juiz, e não mera faculdade assim proceder...” (fls. 137).*

Por essas razões, **rejeito a preliminar de nulidade do decreto sentencial e do processo.**

#### → **PRELIMINAR DE FUNDAMENTAÇÃO GENÉRICA**

O apelante defende **a falta de motivação ou de fundamentação genérica da sentença para a utilização do julgamento antecipado**, sob a alegação de que não foi respeitado o art. 489, § 1º, inciso III, do Novo Código de Processo Civil.

Vejamos o que leciona o referido dispositivo processual:

*“Art. 489. São elementos essenciais da sentença:  
(...)”*

*§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que: (...)  
III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;”*

Ocorre que tal argumentação não merece prosperar, porquanto cabe ao Juiz apreciar as provas colacionadas aos autos para formar sua convicção, gozando, assim, de liberdade para proferir sua decisão.

Importante registrar que, nos julgamentos, o que deve prevalecer é a conclusão lógico/sistemática adotada na decisão prolatada, afastando-se, em consequência, todos os outros tópicos que com ela se conflitem.

Nesse norte, mostra-se o princípio de cunho processual, do livre convencimento motivado ou da persuasão racional, o qual garante ao juiz prolator da decisão que o faça de acordo com a convicção formada pela análise do conjunto probatório, não sendo vinculado a nenhum tipo de prova, uma vez que nosso ordenamento não abriga a tarifação ou valorização das provas.

Da mesma maneira, o sistema do livre convencimento motivado ou da persuasão racional aplicado à valoração das provas, repudiando a possibilidade do livre convencimento do magistrado diante das provas dos autos, é de importância fundamental para o pleno julgamento da lide, conforme entendimento do professor Humberto Theodoro Jr.:

*“Enquanto no livre convencimento o juiz pode julgar sem atentar, necessariamente, para a prova dos autos, recorrendo a métodos que escapam ao controle das partes, no sistema da persuasão racional, o julgamento deve ser fruto de uma operação lógica armada com base nos elementos de convicção existentes no processo.”*

O novo Código de Processo Civil, em seu art. 371, prescreve a indicação na sentença dos motivos que lhe formaram o convencimento, *in verbis*:

*Art. 371. O juiz apreciará a prova constante dos autos, independentemente do sujeito que a tiver promovido, e indicará na decisão as razões da formação de seu convencimento.*

Ademais, apenas como um plus, destaco que o Juiz fundamentou o julgamento antecipado da lide no inciso II, do art. 330, do CPC/1973<sup>1</sup>, o qual autoriza a adoção desse procedimento nas hipóteses de decretação de revelia, que é o caso dos autos (fls. 59), ainda

---

<sup>1</sup>“Art. 330. O juiz conhecerá diretamente do pedido, proferindo sentença:

I - quando a questão de mérito for unicamente de direito, ou, sendo de direito e de fato, não houver necessidade de produzir prova em audiência;

II - quando ocorrer a revelia (arts. 319 e 324).” (Art. 330, do CPC/1973).

mais quando existente no processo acervo documental suficiente para o convencimento do Magistrado, repita-se por relevante.

Dito isso, **rechaço também a preambular de fundamentação genérica.**

## → DO MÉRITO

Ultrapassadas as preliminares, inicio a apreciação meritória.

O apelante aduz que fora condenado pela suposta prática de ato de improbidade capitulado na Lei Federal n.º 8.429/92, consistente na emissão de cheques sem devida provisão de fundos, saldo descoberto no valor de R\$ 116.991,94 (cento e dezesseis mil novecentos e noventa e um reais e noventa e quatro centavos), relativo a despesas não comprovadas durante o período de 01/01/2007 a 25/07/2007, bem como ausência de controle administrativo na execução orçamentária e financeira do Município durante a gestão do promovido, ora apelante.

Contudo, infere-se dos autos que a inicial veio instruída pelo Procedimento Administrativo Preparatório, para apuração de condutas ilícitas e ímprobas no âmbito da administração municipal de Catingueira/PB, além de acórdão do Tribunal de Contas atestando a ocorrência de tais irregularidades.

O recorrente defende que é impossível a condenação nas árduas sanções previstas pelo art. 10 da Lei de Improbidade, pautada em suposições, sem a demonstração do dano ao erário e de dolo.

Pois bem, a Lei nº 8.429/92, nos arts. 9º, 10 e 11, define que os atos de improbidade administrativa abrangem aqueles que geram **enriquecimento ilícito** do agente em detrimento da função pública, os **dolosos ou culposos que causem dano ao erário e os que atentam contra os princípios da administração**, *in verbis*:

Vejamos os dispositivos acima elencados:

*“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:*

*I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;*

*II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;*



*III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;*

*V - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;*

*V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;*

*VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;*

*VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;*

*VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;*

*IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;*

*X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;*

*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;*

*XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.*

*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:*

*I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;*

*II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;*

*II - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;*

*IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;*

*V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;*

*VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;*

*VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;*

*VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;*

*IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;*

*X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;*

*XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;*

*XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;*

*XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.*

*XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão*

*associada sem observar as formalidades previstas na lei; (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)*

*XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)*

*Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:*

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

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

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

*V - negar publicidade aos atos oficiais;*

*V - frustrar a licitude de concurso público;*

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

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

Portanto, o elemento subjetivo é essencial à configuração da improbidade, exigindo-se dolo (genérico ou específico) para que se configurem as hipóteses típicas dos arts. 9º e 11, ou pelo menos culpa, no art. 10, todos da Lei 8.429/92.

Nesse mesmo norte, colaciono recente aresto do Superior Tribunal de Justiça:

**“PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO. RECONHECIMENTO DO ELEMENTO SUBJETIVO. IMPRESCINDIBILIDADE DE REEXAME DAS CIRCUNSTÂNCIAS FÁTICO-PROBATÓRIAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7 DO STJ.**

**1. A tipologia dos atos de improbidade se subdivide em: (a) atos que implicam enriquecimento ilícito (art. 9º da LIA); (b) atos que ensejam dano ao erário (art. 10 da LIA); e (c) atos que vulneram princípios da administração (art. 11 da LIA), com seus respectivos elementos subjetivos (necessários à imputação da conduta ao tipo) divididos da seguinte maneira: exige-se dolo para que se configurem as**

**hipóteses típicas dos arts. 9º e 11, ou pelo menos culpa, nas situações do art. 10.**

2. *Se o Tribunal a quo, soberano na análise das circunstâncias fáticas da causa, concluiu pela existência do dolo na conduta praticada pelos recorrentes, na moldura delineada na legislação de regência, o acolhimento da pretensão recursal para modificar tal entendimento implicaria, necessariamente, o reexame do conjunto fático-probatório, impossível na via estreita do recurso especial, a teor do disposto na Súmula 7 do STJ.*

3. *Agravo regimental desprovido.” (STJ. AgRg no AREsp 535720 / ES. Rel. Min. Gurgel de Faria. J. em 08/03/2016). Grifei.*

Na hipótese, as condutas perpetradas pelo ex-Prefeito do Município de Catingueira restaram comprovadas.

Argumenta o recorrente que não há no presente caderno processual qualquer documento jurídico-contábil capaz de atestar o dano na importância de R\$ 116.991,94 (cento e dezesseis mil, novecentos e noventa e um reais e noventa e quatro centavos).

Ocorre que O Tribunal de Contas, através de auditoria técnica (fls. 06/08), **apurou um saldo descoberto no valor de R\$ 116.991,94 (cento e dezesseis mil, novecentos e noventa e um reais e noventa e quatro centavos), relativo a despesas não comprovadas durante o período de 01/01/2007 a 25/07/2007, bem como verificou a emissão de cheques sem provisão de fundos, além da ausência de controle administrativo na execução orçamentária e financeira do Município durante a gestão do promovido, ora apelante.**

Por outro lado, alega o suplicante que inexistente improbidade na conduta de emissão de cheques sem provisão de fundos, acarretando despesas indevidas com tarifas de devolução, porquanto se referem apenas a taxas bancárias que não importaram em dano ao erário ou enriquecimento ilícito.

Contudo, essa conduta de emitir cartões sem a suficiência provisão de fundos, acarretando o pagamento de taxas de devolução, demonstra a falta de planejamento, bem como viola o dever de **honestidade e de lealdade inerente ao administrador público**, caracterizando ato atentatório aos princípios da Administração Pública.

Portanto, na presente situação, inegável que o recorrente cometeu atos de improbidade administrativa, pois as condutas a ele imputadas revelam uma nítida violação aos Princípios que regem a Administração Pública, prescritos no art. 37, *caput* da CF/88, bem como no art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92, senão vejamos:

**“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:” Grifo nosso.**

*“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:” Grifo nosso.***

Além disso, os documentos fiscais e contábeis são suficientemente aptos a demonstrar, de forma cabal, as ilicitudes praticadas durante a gestão do demandado, que teve a oportunidade e não trouxe ao processo argumentos defensivos.

É importante registrar que as condutas ímprobadas praticadas pelo apelante resultaram em prejuízo ao erário público, já que, certamente, visaram atender fins privados, com plena inobservância às normas legais e constitucionais, como tão bem anotou o parecer ministerial de fls. 136/142.

Outrossim, verifica-se que os procedimentos realizados pelo promovido também ensejaram na violação do art. 10, X da Lei nº 8.429/92, que, *in verbis*, dispõe:

*“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: Grifo nosso.***

*(...)*

*X - **agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;” Grifo nosso.***

É esse o entendimento desta Corte de Justiça:

*PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA E DE INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DA JUSTIÇA ESTADUAL. Aplicação de recursos federais. Fundef (fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério). Inexistência de interesse da união a justificar o deslocamento da competência para a corte federal. Verbas repassadas mediante convênio. Incorporação ao patrimônio municipal. Rejeição da matéria prefacial. “são funções institucionais do ministério público: (...) III- promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. ” (art. 129, III, da Constituição Federal.). “verbas repassadas mediante convênio entre ente federal e município, ao serem incorporadas ao patrimônio do ente local atraindo para a esfera*

*estadual a competência para julgamento do feito. ” (tjpe; apl 0000106-74.2012.8.17.0330; Rel. Des. Fernando cerqueira; julg. 14/04/2015; djepe 22/04/2015) apelação cível. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Ex-prefeito. Utilização de verbas do fundef em despesas incompatíveis com sua finalidade. Prejuízo ao erário. Emissão de cheques sem provisão de fundos. Não arrecadação de receitas municipais. Fatos constatados através de auditoria do tribunal de contas do estado. Violação aos princípios administrativos. Atos ímprobos caracterizados na Lei n. 8.429/92. Contratação da fubras com dispensa de licitação. Legalidade. Aplicação das sanções de acordo com a gravidade das condutas. Necessária observância à razoabilidade e proporcionalidade. Redução das penalidades impostas. Provimento parcial do apelo. Cumpro ao administrador público agir com ética, eficiência, lealdade, lisura e transparência na condução da coisa pública, a fim de que o bem comum possa prevalecer sobre o individual. Deixando o prefeito de utilizar recursos do fundef em despesas vinculadas a seus objetivos, bem ainda de arrecadar receitas próprias, e emitindo cheques sem a suficiente provisão de fundos, comete condutas ímprobas, devendo responder pelos seus atos. A conduta do promovido, ora apelante, está expressamente prevista na Lei nº 8.429/92, que em seu art. 10, caput, diz que constitui ato de improbidade administrativa que cause lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseja perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: x- agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público. “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: (art. 11, da lia) i- praticar ato visando fim proibido em Lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; ” ocorrido o fato típico, há de ser aplicada sanção, nos termos do art. 12, da referida norma, de acordo com a gravidade do fato. (TJPB; APL 0000753-35.2010.815.0091; Primeira Câmara Especializada Cível; Rel. Des. José Ricardo Porto; DJPB 05/09/2016; Pág. 10) Grifo nosso.*

*PRELIMINARES. A) CERCEAMENTO DE DEFESA. PRINCÍPIO DO LIVRE CONVENCIMENTO. B) INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AÇÃO DE*

**IMPROBIDADE. MEIO ADEQUADO PARA JULGAMENTO DE EX-PREFEITO. REJEIÇÃO DAS PRELIMINARES.** *Cerceamento de defesa não configurado no caso em exame, uma vez que o juiz é o destinatário das provas, cabendo a ele aferir sobre a necessidade ou não de sua produção, a teor do que estabelece o art. 130 do cpc” (agravo de instrumento nº 70042346015, quinta Câmara Cível, tribunal de justiça do RS, relator: Jorge Luiz Lopes do canto, julgado em 31/08/2011). “ o ex-prefeito submete-se ao rito das ações de improbidade administrativa. Esses agentes, porque destituídos de seu munus, não se acham enquadrados nos termos da Lei n. 1.070/1950, que dispõe sobre os crimes de responsabilidade. Sua participação no processo de improbidade é legítima. ” (apelação cível nº 016.2005.001481-6/001. Relator: des. Saulo henriques de Sá e benevides. 3ª Câmara Cível. Tj-pb. Julgado em João pessoa, 02 de fevereiro de 2010) prejudicial de prescrição. Pleito de aplicação do art. 115 do CP. Impossibilidade. Prazo previsto pelo art. 23, I, da Lei nº 8429/92. Rejeição. “o benefício de redução do prazo prescricional previsto no artigo 115 do Código Penal não se aplica aos casos de improbidade administrativa, por ausência de previsão legal. ” (tjrj; apl 0300119-31.2010.8.19.0001; primeira Câmara Cível; Rel. Des. Camilo Ribeiro ruliere; julg. 30/09/2014; dorj 03/10/2014) apelação cível. Ação civil pública por ato de improbidade administrativa. **Emissão de vários cheques sem fundos. Não comprovação de gastos com merenda escolar e medicamentos. Aquisição de artigos sem prévio procedimento licitatório. Não arrecadação do IPTU e ITBI. Irregularidades constatadas. Atos de improbidade configurados. Sanção imputada de forma proporcional à conduta perpetrada. Desprovimento.** “a emissão de cheque sem provisão de fundos, de titularidade do município, atenta contra os princípios da administração pública, na medida em que viola os deveres de honestidade, moralidade, legalidade e decoro, no exercício do cargo público. ” (tjpi; AC 2015.0001.000316-8; quarta câmara especializada cível; Rel. Des. Fernando Lopes e Silva neto; djpi 27/ 11/2015; pág. 22). “a prática de dispensar indevidamente a licitação, por si só, é capaz de causar dano in re ipsa ao erário, porquanto denota clara fraude à competitividade. Assim, a conduta da recorrida de contratar diretamente serviços de pavimentação e gráficos, sem licitação, fere o dever do administrador de agir na estrita legalidade e moralidade que norteiam a administração pública, amoldando-se ao ato de improbidade administrativa tipificado nos arts. 10, VIII, e 11 da Lei de improbidade. O dolo está configurado pela manifesta*

*vontade de realizar conduta contrária ao dever de legalidade, corroborada pelo pagamento de serviço sem que tenha ocorrido licitação, pois é inequívoca a obrigatoriedade de formalização de processo para justificar a contratação de serviços pela administração pública sem o procedimento licitatório (hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação). ” (tjpb; apl 0003477-37.2012.815.0351; primeira câmara especializada cível; Rel. Des. Leandro dos Santos; djpb 10/03/2016; pág. 13). Não havendo provas de que os gastos foram enquadrados nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, já que não foi apresentada nenhuma justificativa para a dispensa dos procedimentos licitatórios, é evidente o prejuízo sofrido pelo erário, já que a realização de licitação busca selecionar a proposta mais vantajosa para a administração. (TJPB; APL 0000176-22.2009.815.0211; Terceira Câmara Especializada Cível; Rel. Des. Marcos William de Oliveira; DJPB 11/07/2016; Pág. 8)*

*APELAÇÃO CÍVEL. Ação civil pública por ato de improbidade administrativa combinada com ressarcimento ao erário. Preliminares. Rejeição. Ex-prefeita. Lei de improbidade administrativa. Aplicabilidade. Excesso de gastos com combustíveis. Doações sem comprovação e em desrespeito à legislação. Emissão de cheques sem provisão de fundos. Dispensas de licitações. Excessos de diárias. Verbas de convênio fundef irregulares. Atraso no pagamento do funcionalismo. Lesão ao erário comprovada. Devolução das verbas. Enriquecimento ilícito não demonstrado. Manutenção da sentença de primeiro grau. Desprovimento do recurso. “a falta de citação do município interessado, por se tratar de litisconsorte facultativo, na ação civil pública declaratória de improbidade proposta pelo ministério público, não tem o condão de provocar a nulidade do processo. [...] ainda que assim não fosse, permaneceria a impertinência subjetiva da alegação haja vista que o beneficiário somente poderia nulificar o processo se descumpridas garantias que lhe trouxessem prejuízo”. “o ex-prefeito submete-se ao rito das ações de improbidade administrativa. Esses agentes, porque destituídos de seu munus, não se acham enquadrados nos termos da Lei n. 1.070/1950, que dispõe sobre os crimes de responsabilidade. Sua participação no processo de improbidade é legítima. Precedente: RESP 764.836/sp, relator ministro José delgado, relator p/ acórdão ministro Francisco falcão, DJ 10.3.2008”. O dever de prestar contas é uma obrigação de índole constitucional, que não pode ser dispensada pela simples vontade das partes, já que é*



***imprescindível para se verificar a regular aplicação dos recursos recebidos pela edilidade. [...]. (TJPB; AC 037.2004.001998-8/002; Quarta Câmara Especializada Cível; Relª Juíza Conv. Vanda Elizabeth Marinho Barbosa; DJPB 02/12/2013; Pág. 18) Grifo nosso.***

Por essas razões, resta comprovado a prática de ato de improbidade administrativa perpetrado pelo **ex-Prefeito, na sua modalidade dolosa, como fácil constatar.**

No tocante ao pedido alternativo, de minoração das sanções aplicadas, tenho que o recurso merece parcial provimento.

O decreto sentencial condenou o recorrente nas seguintes penalidades:

*“a) suspensão dos direitos políticos por 08 (oito) anos;*

*b) pagamento de multa civil, em prol do Município de Cantigueira/PB, correspondente a 02 (duas) vezes o valor do dano;*

*c) 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 de que seja sócio majoritário, pelo prazo de 08 (oito) anos;*

*d) ressarcimento ao erário público do Município de Cantigueira/PB, da quantia de R\$ R\$ 116.991,94 (cento e dezesseis mil novecentos e noventa e um reais e noventa e quatro centavos), devidamente corrigido” - fls. 74v e 75.*

O art. 12, da Lei nº 8.429/92, elenca as seguintes penas, de modo que, para uma melhor análise, vou pôr em destaque aquelas aplicadas pelo decreto sentencial:

*“Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:*

*I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;*

*II - na hipótese do art. 10, **ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;***

*III - na hipótese do art. 11, **ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.***

*Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.” **Grifo nosso.***

Pois bem, no caso concreto, concebo que o ressarcimento ao erário é necessário e imprescindível, sob pena de enriquecimento ilícito e de prejuízo para os cofres públicos, em razão de saldo descoberto no valor de R\$ 116.991,94 (cento e dezesseis mil novecentos e noventa e um reais e noventa e quatro centavos), relativo a despesas não comprovadas durante o período de 01/01/2007 a 25/07/2007.

No que concerne ao pagamento de multa civil, em prol do Município de Cantigueira/PB, correspondente a 02 (duas) vezes o valor do dano, bem como quanto à proibição de contratar pelo prazo de 08 (oito) anos com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica de que seja sócio majoritário, creio que o Magistrado de base foi razoável e proporcional.

Porém, no que se refere à suspensão dos direitos políticos, enxergo ter havido desrespeito aos parâmetros da razoabilidade e proporcionalidade em relação ao proveito econômico obtido e a extensão do dano.

Ora, no arbitramento da sanção devem ser levados em consideração os termos do parágrafo único, do art. 12, da Lei nº 8.429/92, que proclama: “*na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente*”, bem como as particularidades do caso em tela, **de modo que concebo que a suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 05 (cinco) anos melhor se adequa à hipótese em discepção.**

O STJ é pacífico sobre a possibilidade de redução das penalidades quando as mesmas foram fixadas em desproporcionalidade com o ato cometido, *in verbis*:

**“ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PENAS FIXADAS NA INSTÂNCIA ORDINÁRIA. MULTA CIVIL ARBITRADA EM 100 (CEM) VEZES O VALOR DA REMUNERAÇÃO. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS POR 8 (OITO) ANOS. REDUÇÃO DA MULTA CIVIL PARA 5 (CINCO) VEZES O VALOR DA REMUNERAÇÃO. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE.**

*1. Agravo regimental contra decisão que deu parcial provimento ao recurso especial para reduzir pena de multa civil e excluir pena de suspensão de direito políticos imposta a prefeito, pela prática de improbidade administrativa decorrente de cessão de área pública para estacionamento particular.*

*2. O Tribunal de origem manteve a condenação de suspensão dos direitos políticos por 8 (oito) anos, bem como a multa civil correspondente a 100 (cem) vezes o valor da última remuneração percebida enquanto no cargo. Nesse ponto, o acórdão recorrido merece revisão, pois a multa civil em tal patamar refoge à razoabilidade e a proporcionalidade em relação ao fato cometido, qual seja, irregular cessão de área pública. Redução da multa civil para 5 (cinco) vezes o valor da remuneração percebida.*

*3. Agravo regimental não provido.*

*(AgRg no AREsp 21.836/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/03/2013, DJe 16/05/2013. Grifo nosso.*

**Diante do exposto, REJEITO AS PRELIMINARES ARGUIDAS E, NO MÉRITO, PROVEJO PARCIALMENTE O RECURSO APELATÓRIO**, apenas para minorar a condenação de suspensão dos direitos políticos para o período de 05 (cinco) anos, mantendo os demais termos do julgamento de primeiro grau.

**É como voto.**

Presidiu a sessão o Excelentíssimo Desembargador José Ricardo Porto. Participaram do julgamento, além do relator, o Excelentíssimo Desembargador José Ricardo Porto, o Excelentíssimo Desembargador Leandro dos Santos, a Excelentíssima Desembargadora Maria das Graças Moraes Guedes e Excelentíssimo Desembargador João Alves da Silva.

Presente à sessão a representante do Ministério Público, Dr<sup>a</sup>. Jacilene Nicolau Faustino.

Sala de Sessões da 2ª Seção Especializada Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em João Pessoa, 15 de março de 2017.

**Des. José Ricardo Porto**  
**RELATOR**

**J/08**