



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

**ACÓRDÃO**

---

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0002965-36.2014.815.0981.**

**Origem** : 2ª Vara da Comarca de Queimadas.

**Relator** : Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho.

**Apelante** : Gilberto Muniz Dantas.

**Advogado** : Marxsuell Fernandes de Oliveira (OAB/PB 9.834).

**Apelado** : Ministério Público do Estado da Paraíba.

---

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO. EMISSÃO DE CHEQUES SEM FUNDO EM NOME DA EDILIDADE. OFENSA À LEGALIDADE E À MORALIDADE. OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. ATO DE IMPROBIDADE PREVISTO NO ART. 11, CAPUT E ART. 10, IX, DA LEI Nº 8.429/92. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO DO APELO.**

- Para que ocorram os atos de improbidade disciplinados pela Lei 8.429/92, é indispensável que reste demonstrado o dolo ou a culpa nas condutas do administrador público. Nesse passo, a configuração da improbidade administrativa pressupõe a identificação do elemento subjetivo da conduta do agente, ou seja, o ânimo de agir contra os princípios inerentes à Administração Pública, em violação a algum dos tipos previstos nos arts. 9º, 10 ou 11 da Lei n.º 8.429/92.

- Ao emitir grande número de cheques sem provisão de fundos à conta da municipalidade que administrava, o ora apelante deixou de observar o princípio da legalidade e moralidade, ignorando a legislação financeira, penal e a conduta moral que deve pautar a atuação do gestor público.

- Assim, a conduta reiteradamente perpetrada pelo promovido configurou a prática de ato de improbidade administrativa prevista no artigo 11, caput, da Lei n.º 8.429/92, que prevê que “*constitui ato de improbi-*

*dade 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”*

- Ressalte-se que, para fins de enquadramento da conduta do apelado às previsões do art. 11 da LIA, o elemento subjetivo necessário é o dolo eventual ou genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de intenção específica para caracterizar o ato como ímprobo.

- Além de se enquadrar a conduta do apelante na hipótese do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, verifica-se que a devolução de cheques sem fundos ocasiona a cobrança de tarifas bancárias, as quais incidem em desfavor da edibilidade, de forma que a hipótese em debate encontra-se inserida também no art. 10, IX da LIA.

**VISTOS**, relatados e discutidos os presentes autos. **ACORDA** a Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba em negar provimento ao apelo, nos termos do voto do relator, unânime.

Trata-se de **Apelação Cível** interposta por **Gilberto Muniz Dantas**, desafiando sentença (fls. 72/77) proferida pelo juízo da 2ª Vara da Comarca de Queimadas, nos autos da “**Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa**”, ajuizada pelo **Ministério Público do Estado da Paraíba**.

Na peça de ingresso, o Ministério Público do Estado da Paraíba alegou, em suma, que em 11 de abril de 2014, a promotoria recebeu representação formulada pela Prefeitura Municipal de Fagundes, relatando uma série de irregularidades praticadas por Gilberto Muniz Dantas, ex-gestor do Município.

Asseverou que, segundo a representação, durante o ano de 2012 o promovido teria emitido 7 (sete) cheques sem fundo, todos do Banco do Brasil, os quais teriam sido devolvidos por ausência de fundos.

Seguindo suas argumentações, aduziu que os referidos títulos foram emitidos em total desconformidade com as normas financeiras, porquanto não foram precedidos de prévio empenho, violando o art. 60, caput da Lei 4.320/64.

Outrossim, sustentou que tais despesas foram realizadas nos dois últimos quadrimestres do mandato do promovido, de modo que por ele deveriam ter sido quitadas, o que importa em violação ao art. 42, caput da Lei Complementar 101/2000.

Por fim, pugnou pela condenação do promovido nos termos do art. 12, II, da Lei 8.429.

Notificado, o promovido apresentou defesa prévia às fls. 39/46, alegando que estava apenas promovendo suas funções tipicamente executivas, gerindo de forma condizente com as necessidades da municipalidade.

Defendeu que os atos narrados se enquadrariam no art. 11 da Lei 8.429/92, o qual não admite a modalidade culposa.

Asseverou, ainda, que “*não está caracterizado no fato em questão qualquer dano ao erário quanto aos valores sopesados nos títulos arrolados na exordial*” e que, na dúvida, deve-se interpretar em favor do acusado.

Às fls. 50/51, o magistrado proferiu decisão, recebendo a inicial e determinando a citação da parte promovida.

Citado, o promovido não apresentou contestação (fls. 53)

Intimadas para especificarem as provas que pretendiam produzir, o Ministério Público Estadual informou não ter interesse na produção de novas provas.

Razões finais apresentadas pelo Ministério Público às fls. 59/61.

Em seguida, o magistrado de base determinou nova intimação da parte demandada, a fim de que especificasse as prova que pretendia produzir, ou, em não havendo provas a serem produzidas, para que apresentasse suas alegações finais.

Intimado pessoalmente, o promovido apenas apresentou suas alegações finais (fls. 64/71).

Sobreveio, então, sentença de procedência da demanda (fls. 72/77):

*“Diante do exposto e considerando tudo o mais que dos autos consta, JULGO PROCEDENTE o pedido para condenar o réu GILBERTO MUNIZ DANTAS pela prática de ato de improbidade administrativa tipificados no artigo 10, inciso IX, e no art. 11, caput, ambos da Lei 9.429/92, aplicando-lhe as seguintes sanções, previstas no art. 12, inciso II, da LIA (sanções mais gravosas):*

*a) RESSARCIMENTO DOS DANOS, a serem apurados em liquidação de sentença, com juros de mora de 1% a.m. e correção monetária pelo INPC, ambos a partir da consumação do ilícito (Súmula nº*

*43 STJ), em favor do Município de Fagundes.  
b) à SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS pelo prazo de 05 (cinco) anos;  
c) ao PAGAMENTO DE MULTA CIVIL no valor correspondente a duas vezes o valor do dano apurado em sede de liquidação, atualizado até o efetivo pagamento e destinado ao Município de Fagundes.  
d) à PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA”.*

*(...)  
Condeno o réu, ainda, ao pagamento das custas processuais devidas ao FEPJ/PB. Sem honorários advocatícios”. (fls. 76/77).*

Inconformado com o decreto sentencial, o promovido interpôs Recurso Apelatório (fls. 82/95), alegando, em suma, que só ordenou as referidas despesas para atender às necessidades do município, agindo dentro das suas funções executivas.

Assevera, ainda, que o artigo 11 da LIA não comporta a modalidade culposa e que, “*não ocorreu, nos fatos em análise, nenhum ilícito administrativo que pudesse ser capitulado como de improbidade administrativa, VISTO ATÉ MESMO NÃO EXISTIR PROVA NOS AUTOS, QUANTO A PAGAMENTO DE TARIFAS BANCÁRIAS, porquanto só ocorre improbidade administrativa se presente o dolo ou má-fé”.*

Por fim, requereu a reforma da sentença de base, julgando-se improcedente o pedido exordial.

Contrarrazões apresentadas pelo Ministério Público (fls. 96/99).

A Procuradoria de Justiça, em parecer de lavra da Dra. Lúcia de Fátima M. de Farias (fls. 103/108), opinou pelo desprovimento do apelo com a consequente manutenção da decisão de base.

**É o relatório.**

**VOTO.**

Preenchidos os pressupostos de admissibilidade, conheço da apelação, passando à análise de seus argumentos.

O cerne da controvérsia reside em perquirir se a emissão de cheques sem provisão de fundo por parte do demandado, ex-gestor do Município de Fagundes, configura ato de improbidade administrativa.

Pois bem.

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 incurso 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 que reste demonstrado o dolo ou a culpa nas condutas do administrador público. Nesse passo, a configuração da improbidade administrativa pressupõe a identificação do elemento subjetivo da conduta do agente, ou seja, o ânimo de agir contra os princípios inerentes à Administração Pública, em violação a algum dos tipos previstos nos arts. 9º, 10 ou 11 da Lei n.º 8.429/92.

No entendimento firme da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, é necessária a existência do elemento subjetivo dolo para caracterização da improbidade administrativa para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 e, ao menos a culpa, para a hipótese do artigo 10.

Analisando especificamente o caso dos autos, verifica-se que há no caderno processual a cópia de 7 (sete) cheques emitidos pelo ora apelante, em nome da Prefeitura Municipal de Fagundes, entre os meses de julho de 2012 a novembro de 2012, os quais foram devolvidos pelo mesmo motivo, qual seja: ausência de fundos.

Ora, ao emitir vários cheques sem provisão de fundos - fato que restou incontestado nos autos - o gestor violou tanto o princípio da legalidade, quanto o princípio da moralidade.

Neste pensar, vejamos excerto do parecer da Procuradora de Justiça, Dra. Lúcia de Fátima M. de Farias, *in verbis*:

*“O réu sabia que não podia ordenar qualquer tipo de despesa sem o prévio empenho, requisito estabelecido pelas normas financeiras em vigor. 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”.*

A conduta de emissão de cheques sem fundos é, ainda, figura penalmente tipificada (art. 171, VI do Código Penal).

Assim, ao passar grande número de cheques sem provisão de fundos à conta da municipalidade que administrava, o ora apelante deixou de

observar o princípio da legalidade e moralidade, ignorando a legislação financeira, penal e a conduta moral que deve pautar a atuação do gestor público.

Com efeito, além do caráter ilegal, a conduta apontada viola diretamente o princípio da moralidade, porquanto denigre o nome da Administração Pública perante seus credores, institucionalizando uma prática fraudulenta no âmbito da Prefeitura Municipal.

Assim, a meu ver, a conduta reiteradamente perpetrada pelo promovido configurou a prática de ato de improbidade administrativa prevista no artigo 11, caput, da Lei n.º 8.429/92, que prevê que “*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*”.

Ademais, para fins de enquadramento da conduta do apelado às previsões do art. 11 da LIA, o elemento subjetivo necessário é o dolo eventual ou genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de intenção específica para caracterizar o ato como ímprobo.

Destarte, na lição de Waldo FAZZIO JÚNIOR, o “*dolo, para o art. 11 e seus incisos, é a vontade livre e consciente de se conduzir contra a proibição administrativa ou pelo menos agir nessa direção, assumindo o risco do resultado*” (In Atos de Improbidade Administrativa. São Paulo: Atlas, 2007, p. 163).

Nesta trilha, é o aresto a seguir:

*“AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSUAL CIVIL. INTIMAÇÃO. NÃO INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO LEGAL. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO SEM CONCURSO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE EXCEPCIONALIDADE. PRIMEIRO MANDATO. ATO ÍMPROBO. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO CARACTERIZADO. PRECEDENTES. SÚMULA 83/STJ. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. ANÁLISE. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ.  
1. Infere-se das razões do recurso especial que o recorrente não indicou efetivamente quais os dispositivos de lei federal foram violados para sustentar sua irresignação. Diante disso, o conhecimento do recurso especial, nesse aspecto, encontra óbice na Súmula 284 do Supremo Tribunal Federal.  
2. Para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incursão nas previsões da Lei de*

*Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos arts. 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do art. 10.*

**3. Os atos de improbidade administrativa descritos no art. 11 da Lei n. 8.429/92 dependem da presença do dolo genérico, mas dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a administração pública ou enriquecimento ilícito do agente.**

*4. As considerações feitas pelo Tribunal de origem não afastam a prática do ato de improbidade administrativa, uma vez que foi constatado o elemento subjetivo dolo genérico na conduta do agente, o que permite o reconhecimento de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92.*

*5. Desconstituir a premissa quanto à alegação de que a pena de suspensão de direitos políticos feriu a razoabilidade e proporcionalidade depende, necessariamente, do reexame de fatos e provas, o que é vedado ao STJ, em recurso especial, por esbarrar no óbice da Súmula 7/STJ.*

*Agravo regimental improvido.”*

*(AgRg no AgRg no AREsp 533.495/MS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/11/2014, DJe 17/11/2014) (grifei)*

Na hipótese vertente, entendo que a emissão de cheque sem provisão de fundos, mesmo que não esteja atrelada à intenção deliberada de macular os princípios da Administração Pública, caracteriza o ato de improbidade, uma vez que o agente público, nessa qualidade, tem a obrigação de ter conhecimento a respeito da necessidade de proceder ao prévio empenho e ao lastro contábil antes de ordenar qualquer despesa.

Dessa forma, não tendo o gestor público adotado as providências legais a respeito da ordenação de despesas, e, ainda, inexistindo certeza de que o município tem provisão suficiente de fundos para cobrir eventual emissão de cheque, deve o agente político se abster de lançar a cártula no mercado, sob pena de infringir princípios administrativos basilares.

Assim, ao meu sentir, restou comprovada a partir da documentação juntada aos autos, sobretudo pelas cópias dos 7 (sete) cheques devolvidos pela ausência de fundos, a conduta ilegal e dolosa do apelado que atentou contra os princípios que regem a Administração Pública, em especial o da legalidade e o da moralidade

Em caso análogo ao dos autos, vejamos o posicionamento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, *in verbis*:

*“CONSTITUCIONAL.*

*ADMINISTRATIVO.*

**PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA PARCIAL. APELAÇÃO CÍVEL. PREJUDICIAL DE NULIDADE DA SENTENÇA POR AUSÊNCIA DE MATERIALIDADE SUSCITADA PELO RECORRENTE. MATÉRIA AFETA AO MÉRITO RECURSAL. TRANSFERÊNCIA. PRELIMINAR DE NULIDADE DE SENTENÇA POR CERCEAMENTO DE DEFESA SUSCITADA PELO APELANTE. REJEIÇÃO. INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO DECORRENTE DA NÃO APRESENTAÇÃO DE ALEGAÇÕES FINAIS. MÉRITO. APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA DO STJ. ART. 11 DA LEI Nº 8.429/92. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE DOLO NA CONDUTA DO AGENTE. DESNECESSIDADE DE DOLO DIRETO. DEVER DO AGENTE PÚBLICO DE CONHECER AS FINANÇAS DO MUNICÍPIO DO QUAL É GESTOR. EMISSÃO DE CHEQUE SEM PROVISÃO DE FUNDO. CARACTERIZAÇÃO DE ATO ÍMPROBO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E MORALIDADE. APLICAÇÃO DO ART. 11 DA LEI Nº 8.429 DE 02 DE JUNHO DE 1992. APELO CONHECIDO E DESPROVIDO.**

*1. In casu, inexistente comprovação dos prejuízos sofridos pelo apelante em função de não ter sido oportunizada a apresentação de alegações finais, não havendo que se falar em nulidade da sentença, pois o ato judicial foi amparado em fundamento diverso. 2. A pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já sedimentou o entendimento no sentido de que a Lei nº 8.429/1992 se aplica aos agentes políticos. 3. O art. 11 da Lei nº 8.429/92 tipifica como 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. 4. Comete ato de improbidade administrativa o Prefeito Municipal que, sem cumprir os procedimentos constitucionais e legais de realização de despesas públicas, emite cheques sem provisão de fundos em nome do ente público, causando prejuízo ao erário e lesando princípios da Administração Pública. 5. Precedentes do STJ (AgRg no AREsp 804.289/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/04/2016; AgRg no REsp 1539929/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES,*



*SEGUNDA TURMA, julgado em 16/06/2016; AgInt no REsp 1512479/RN, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/05/2016, DJe 30/05/2016; AgRg no AREsp 147.182/SP, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/03/2016, DJe 17/03/2016) e dessa Corte (AC nº 2014.0021369-3, Rel. Desembargador Expedito Ferreira, 1ª Câmara Cível, j. 10/09/2015; AC nº 2014.007169-3, Rel. Desembargador João Rebouças, 3ª Câmara Cível, j. 16/09/2014). 6. Recurso conhecido e desprovido, em consonância com o parecer ministerial”. (TJRN; AC 2015.015921-3; Parelhas; Segunda Câmara Cível; Relª Juíza Conv. Maria Socorro Pinto de Oliveira; DJRN 23/08/2016). (grifo nosso).*

E,

***“DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. Ação civil pública. Apelação cível. Preliminar de ilegitimidade passiva: não ocorrência. Possibilidade de aplicação da Lei de improbidade administrativa aos agentes políticos. Precedentes do STJ e TJRN. Mérito: alegação de ausência de dolo na conduta do agente. Desnecessidade de dolo direto. Dever do agente público de conhecer as finanças do município do qual é gestor. Emissão de cheque sem provisão de fundo. Caracterização de ato ímprobo. Ofensa aos princípios da legalidade e moralidade. Aplicação do art. 11 da Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Sanções aplicadas de forma razoável e proporcional. Apelo conhecido e desprovido. Manutenção da sentença que se impõe”.*** (TJRN; AC 2014.021369-3; Jucurutu; Primeira Câmara Cível; Rel. Des. Expedito Ferreira de Souza; DJRN 11/09/2015). (grifo nosso).

Além de se enquadrar a conduta do apelante na hipótese do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, vislumbro, em consonância com o magistrado de base, que a devolução de cheques sem fundos ocasiona, ainda, a cobrança de tarifas bancárias, as quais incidem em desfavor da edibilidade, de forma que a hipótese em debate encontra-se inserida também no art. 10, IX da LIA, que assim 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:*

*(...)*

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

Logo, a conduta do agente revela também a ocorrência de conduta ofensiva ao interesse público por parte do ex-prefeito, que claramente resultou em prejuízo material ao erário, devendo o réu ressarcir o dano material efetuado, ou seja, indenizar o valor atualizado pelas tarifas bancárias cobradas em virtude dos cheques devolvidos, cujos numerários deverão ser apurados em sede de liquidação de sentença.

Por fim, considerando que não houve insurgência do demandado especificamente quanto às sanções que lhe foram imputadas na sentença, deixo de analisá-las.

#### **- Conclusão**

Por tudo o que foi exposto, em estrita consonância com o parecer ministerial de primeiro e segundo grau, **NEGO PROVIMENTO AO RECURSO APELATÓRIO**, mantendo incólume a sentença de base.

#### **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, a Exma. Dra. Lúcia de Fátima Maia de Farias, Procuradora de Justiça. Sala de Sessões da Segunda Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, João Pessoa, 14 de março de 2017.

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