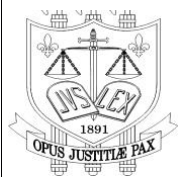


Processo nº. 0000370-43.2013.815.1161



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

Acórdão

Apelação Cível nº. 0000370-43.2013.815.1161

Relator: Desembargador Marcos Cavalcanti de Albuquerque

Apelantes: José Alencar Lima e Outro – Advs.: Anderson Souto Maciel da Costa (OAB/PB n.º 18.613) e Rhafael Sarmento Fernandes (OAB/PB n.º 17.319)

Apelado: Ministério Público do Estado da Paraíba.

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **PRELIMINAR: INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.** (INAPLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS). APLICAÇÃO DO ARTIGO 2º DA LEI Nº 8.429/92. **REJEIÇÃO.PRELIMINAR: CERCEAMENTO DE DEFESA.** JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. PEDIDO DE PROVA PERICIAL. DESNECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE OUTRAS PROVAS. **REJEIÇÃO.MÉRITO.** SECRETÁRIO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO. RECEBIMENTO DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS EXTRAORDINÁRIOS. PAGAMENTO INDEVIDO. MAJORAÇÃO DO SUBSÍDIO. ILEGALIDADE. RESPONSABILIDADE DO EX-PREFEITO. CULPA GRAVE. PREJUÍZO AO ERÁRIO. IMPROBIDADE CONFIGURADA. APLICABILIDADE DAS PENALIDADES EM CONSONÂNCIA COM OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. DOSIMETRIA DEVIDAMENTE APLICADA. **DESPROVIMENTO DO APELO.**

- É cediço que o julgamento antecipado da lide não importa em cerceamento de defesa, quando já existir nos autos elementos suficientes para o julgamento do feito, que pressupõe a desnecessidade de produção de outras provas.

- O comportamento dos promovidos denota grave violação aos princípios da Administração Pública, notadamente a legalidade e a moralidade, merecendo reprimenda apta a atender ao princípio da proporcionalidade e aos fins sociais a que a Lei de Improbidade Administrativa se propõe.

RELATÓRIO

Trata-se de Apelação Cível interposta por **José Alencar Lima e Outro** (fls. 211/235) contra a sentença proferida pelo Juízo de Direito da Comarca de Santana dos Garrotes/PB que, nos autos de uma **Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa** judicializada pelo **Ministério Público Estadual**, julgou procedente a pretensão inicial.

Na peça de ingresso, o representante do Ministério Público Estadual narrou que o promovido **José Alencar Lima**, ex-prefeito constitucional do Município de Santana dos Garrotes/PB, utilizando-se de suas prerrogativas de gestor do ref. Município, pagou ao segundo promovido **Antônio Marcos Mártires da Silva**, este último ex-secretário de saúde daquele município, durante o período de janeiro a novembro de 2011, o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) mensais, a título de horas-extras, espécie remuneratória incompatível com o pagamento do subsídio, e que tal irregularidade foi constatada por vereadores daquela edilidade.

Juntou documentos (fls. 18/62).

Os promovidos apresentaram resposta preliminar escrita (fls. 82/94).

Após o recebimento da petição inicial, os demandados foram regularmente citados, ambos contestando a ação, arguindo preliminar de inaplicabilidade da Lei nº 8.429/92 aos prefeitos, e de cerceamento de defesa por julgamento antecipado da lide.

No mérito, aduziram que não houve cometimento de atos de improbidade administrativa capazes de ensejar as condenações nas graves penas previstas na Lei n.º 8.429/92, defendendo que houve desproporcionalidade na aplicação das sanções pelo julgador, principalmente quando não houve danos ao erário ou o enriquecimento ilícito por parte dos promovidos.

Alegou, ainda, a ausência do elemento subjetivo que caracterizasse no caso em comento a existência de má-fé que revelasse a presença de um comportamento desonesto ou uma conduta ímproba do demandados, razão pela qual requereu a improcedência dos pedidos (fls. 145/163).

O magistrado sentenciante julgou parcialmente procedente o pedido (fls. 180/184-v), condenando os promovidos, ora apelantes, nos seguintes termos:

“Com amparo nos fundamentos aqui expostos, JULGO PROCEDENTE o pedido formulado na inicial, condenando JOSÉ ALENCAR LIMA e ANTÔNIO MARCOS MARTINES DA SILVA, pela prática de ato de improbidade administrativa às seguintes sanções:

- a) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 05 (cinco) anos;
- b) pagamento de multa civil, em prol do Município de Santana dos Garrotes/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 Santana dos Garrotes/PB, da quantia de R\$ 11.000,00 (onze mil reais), devidamente corrigido.

Condeno ainda os Promovidos ao pagamento das custas processuais, pro rata, sendo descabida a condenação em

honorários advocatícios, por ser o autor da ação o Ministério Público.

Irresignado, os promovidos interpuseram **apelação** (fls. 211/235), arguindo, preliminarmente, cerceamento de defesa pelo julgamento antecipado da lide, alegando não ter havido intimação das partes sobre as provas que estas ainda pretendiam produzir nos autos; e a inadequação da via eleita pelo Ministério Público Estadual, por entender ser incabível a aplicação da Lei nº 8429/92 a agentes políticos.

No mérito, aponta que o magistrado sentenciante não respeitou os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade ao estabelecer as sanções descritas na Lei de Improbidade Administrativa, sob a alegação de que os autos não revelam extrema gravidade, quando não houve desrespeito aos princípios do art. 37 da Constituição Federal, à coisa pública e à moralidade administrativa, não tendo havido qualquer dano ao erário e enriquecimento ilícito dos agentes públicos, muito menos conduta dolosa nesse sentido.

Ao final, pugnou pela rejeição da ação, conforme pedidos preliminares, ou, pela integral reforma da sentença fustigada, julgando-se improcedente o pedido autoral.

Devidamente intimado, o Ministério Público Estadual ofereceu suas contrarrazões (fls. 238/248), refutando integralmente os termos de ambos os recursos.

Instada a se pronunciar, a Douta Procuradoria de Justiça (fls. 272/279) opinou pela rejeição da preliminar sobre cerceamento do direito de defesa e, no mérito, pelo desprovimento dos apelos, mantendo-se integralmente a sentença.

É o relatório.

V O T O

PRELIMINAR: INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

De plano, a preliminar ventilada pelos recorrentes deve ser afastada, uma vez que o Decreto-Lei nº 201/67 trata dos crimes de responsabilidade a que estão submetidos prefeitos e vereadores, enquanto que a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92) versa sobre as sanções decorrentes de infrações administrativas praticadas por agentes públicos, inclusive, políticos, tendo natureza civil e não penal.

Neste sentido, não prospera a alegação do recorrente quando afirma que, por estarem os agentes políticos submetidos ao supracitado diploma, estariam isentos de serem responsabilizados pela Lei nº 8429/92, tendo em vista que esta possui natureza civil, enquanto a norma citada trata expressamente de crimes de responsabilidade daqueles agentes.

O Supremo Tribunal Federal, há algum tempo, pacificou o entendimento acerca do alcance da Lei de Improbidade Administrativa, aplicando-a aos agentes políticos, conforme se depreende das decisões colacionadas abaixo:

“AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA NÃO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE PRERROGATIVA DE FORO EM AÇÕES DE IMPROBIDADE. COMPETÊNCIA DO PRIMEIRO GRAU. AFRONTA À AUTORIDADE DA DECISÃO PROFERIDA POR ESTA CORTE NA ADI 2.797/DF NÃO CONFIGURADA. Sedimentou-se, nesta Corte Suprema, o entendimento de que competente o primeiro grau de jurisdição para julgamento das ações de improbidade administrativa contra agentes políticos, ocupantes de cargos públicos ou detentores de mandato eletivo, independentemente de estarem, ou não, em atividade. Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido. (Rcl 3004 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 15/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-069 DIVULG 13-04-2016 PUBLIC 14-04-2016).

Agravo regimental no agravo de instrumento. Prequestionamento implícito. Impossibilidade. Alegada existência de ofensa direta a normas constitucionais, a permitir o conhecimento do recurso. Decisão atacada que apreciou adequada e exaustivamente as questões em debate nos autos. Eventuais ofensas concernentes ao plano infraconstitucional. Precedentes. 1. Não admite a Corte a existência de prequestionamento implícito. Se a análise das alegadas violações às normas constitucionais em que fundamentado o recurso extraordinário depende, para sua verificação, da apreciação de normas infraconstitucionais e dos fatos em debate nos autos, tal como aqui ocorre, cuida-se de ofensa meramente reflexa, de insuscetível constatação, em recurso extraordinário. 2. A ação de improbidade administrativa, com fundamento na Lei nº 8.429/92, também pode ser ajuizada em face de agentes políticos. Precedentes. 3. A análise da legalidade de ato administrativo pelo Poder Judiciário não implica a violação do princípio da separação de poderes, sendo certo que a apreciação de contas de detentor de mandato eletivo pelo órgão do Poder Legislativo competente não impede o ajuizamento de ação civil pública com vistas ao ressarcimento de danos eventualmente decorrentes desses mesmos fatos. Precedentes. 4. Agravo regimental não provido. (AI 809338 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 29/10/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-057 DIVULG 21-03- 2014 PUBLIC 24-03-2014).

No caso sob análise, comprova-se que o promovido exercia mandato de prefeito do Município de Santana dos Garrotes/PB, à época dos fatos narrados, isto é, aplicam-se os termos do Decreto nº 201/67, em especial, o seu §2º, deixando claro a responsabilidade dos agentes políticos

em responder por danos na esfera civil ainda que condenado na esfera criminal, como comprovamos a seguir:

(...)

§2º. A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.

Neste sentido, o recorrente não pode almejar ser processado em conformidade com norma que sequer abarca ocupantes de mandatos em nível municipal ou estadual, entendimento este adotado por esta Egrégia Corte de Justiça:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR. INAPLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS. NÃO ACOLHIMENTO. APLICAÇÃO DO ART. 2º DA LEI Nº 8.429/92. MÉRITO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA EM DESOBEDIÊNCIA À LEI MUNICIPAL. INOBSERVÂNCIA DA REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTO SIMPLIFICADO, EXTRAPOLAÇÃO DO PRAZO MÁXIMO DE DURAÇÃO CONTRATUAL E RENOVAÇÃO CONTRÁRIA À NORMA MUNICIPAL. CONDUTA IMPROBA PREVISTA NO ART. 11 DA LEI N.º 8.429/92. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DESOBEDIÊNCIA À LEI MUNICIPAL. CARACTERIZAÇÃO DO DOLO GENÉRICO NA CONDUTA DO EX-GESTOR. APLICAÇÃO DAS PENALIDADES. IMPOSIÇÃO EM CONSONÂNCIA COM OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. MINORAÇÃO OU

AFASTAMENTO INDEVIDO. DESPROVIMENTO DO APELO. - Ainda que os Prefeitos Municipais sejam agentes políticos, estão sujeitos aos regramentos da Lei de Improbidade Administrativa, de acordo com o que estabelece o art. 2º da Lei nº 8.429/92, e os arts. 15, V e 37, §4º, da Constituição Federal. Ademais, em decorrência do mesmo fato, estão sujeitos à ação penal por crime de responsabilidade, de acordo com o Decreto- Lei nº 201/67 - Nos termos da jurisprudência do colendo Superior Tribunal de Justiça, a contratação irregular de servidor público é ato administrativo ilegal, que pode tipificar a prática de improbidade administrativa (TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00003958320158150321, 2ª Câmara Especializada Cível, Relator DES. OSWALDO TRIGUEIRO DO VALLE FILHO, j. em 26-06-2018).

PRELIMINAR. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM FACE DE AGENTES POLÍTICOS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DOS TRIBUNAIS SUPERIORES. REJEIÇÃO. "Excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República, cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (arts. 85 e 86 da CF/88), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de quaisquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4o. da Constituição Federal. Ressalva do ponto de vista do Relator. (STJ - AgRg no REsp 1197469/RJ, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/11/2015, DJe 11/12/2015). "(...) 2. A ação de improbidade administrativa, com fundamento na Lei nº 8.429/92, também pode ser ajuizada em face de agentes políticos. Precedentes. 3. A análise da legalidade de ato administrativo pelo

Poder Judiciário não implica a violação do princípio da separação de poderes, sendo certo que a apreciação de contas de detentor de mandato eletivo pelo órgão do Poder Legislativo competente não impede o ajuizamento de ação civil pública com vistas ao ressarcimento de danos eventualmente decorrentes desses mesmos fatos. Precedentes. 4. Agravo regimental não provido. (STF - AI 809338 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 29/10/2013, PRO (TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00001324820158150031, 1ª Câmara Especializada Cível, Relator DES. JOSÉ RICARDO PORTO, j. em 03-04-2018)

Por fim, vale colacionar também entendimento do Colendo Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. APLICAÇÃO DA LEI N. 8.429/1992 AOS AGENTES POLÍTICOS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL A RESPEITO DA MATÉRIA (TEMA 576). SOBRESTAMENTO DO FEITO. DESNECESSIDADE.

1. É firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a Lei de Improbidade Administrativa é aplicável aos agentes políticos, como prefeitos e vereadores, não havendo bis in idem nem incompatibilidade entre a responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-Lei n. 201/1967. 2. O reconhecimento de repercussão geral pelo STF acerca da possibilidade de processamento e julgamento de prefeitos por atos de improbidade administrativa, com base na Lei n. 8.429/1992, nos autos do ARE 683.235/PA

(reautuado como RE 976.566), Tema 576, não enseja o sobrestamento dos recursos sobre a matéria, mormente porque o relator do mencionado recurso extraordinário não proferiu decisão determinando a suspensão de todos os processos que tratam do mesmo assunto, nos termos do art. 1.035, § 5º, do CPC/2015. Precedentes desta Corte de Justiça. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no REsp 1315863/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/03/2018, DJe 13/03/2018).

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OFENSA AO ART. 535 DO CPC/1973. OMISSÃO NÃO CARACTERIZADA. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS. PREFEITO. PRECEDENTES. MINISTÉRIO PÚBLICO. ABERTURA DE INQUÉRITO CIVIL. POSSIBILIDADE. CERCEAMENTO DE DEFESA, CONFIGURAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO E PRESENÇA DE ELEMENTO SUBJETIVO. VERIFICAÇÃO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. Nos termos do que decidido pelo Plenário do STJ, "[a]os 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 as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2). 2. Não merece prosperar a tese de violação do art. 535 do CPC/1973, porquanto o acórdão recorrido fundamentou, claramente, o posicionamento por ele assumido, de modo a prestar a jurisdição que lhe foi postulada. O fato de o Tribunal a quo haver decidido a lide de forma contrária à defendida pela parte recorrente, elegendo fundamentos diversos

daqueles por ela propostos, não configura omissão ou qualquer outra causa passível de exame mediante a oposição de embargos de declaração. 3. A jurisprudência do STJ já firmou a compreensão de que os agentes políticos se submetem à Lei de Improbidade Administrativa, entendimento esse que se aplica inclusive aos prefeitos municipais, ante a inexistência de incompatibilidade entre a LIA e o Decreto-Lei 201/1967. Precedentes. 4. O Tribunal de origem decidiu de acordo com o posicionamento preconizado nesta Corte de Justiça, no sentido de que é legítima a abertura de inquérito civil pelo Ministério Público visando à apuração de atos de improbidade. 5. Verificar a ocorrência de cerceamento de defesa, em razão de haver o acórdão recorrido mantido o indeferimento do pedido de produção de provas, por julgá-las desnecessárias, esbarra no óbice da Súmula 7/STJ. 6. De igual forma, contrariar a conclusão a que chegou a Corte local sobre a efetiva ocorrência do dano ao erário, bem como sobre a configuração de culpa na conduta do agente, demandaria o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, providência inviável de ser adotada neste Tribunal Superior, ante o óbice da Súmula 7/STJ. 7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, desprovido. (REsp 1188348/MG, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/02/2018, DJe 26/02/2018).

Sendo assim, tal preliminar deve ser rechaçada.

PRELIMINAR: CERCEAMENTO DE DEFESA POR JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE

Alegam os apelantes a ocorrência de cerceamento do direito de defesa, pleiteando a nulidade da sentença, em razão da ausência de oportunidade de produção de provas.

É cediço que o julgamento antecipado da lide não importa em cerceamento de defesa, quando já existir nos autos elementos suficientes para o julgamento do feito, que pressupõe a desnecessidade de produção de outras provas.

O art. 355 do CPC prevê as hipóteses em que se admite o julgamento antecipado do mérito da causa. Veja-se:

Art. 355. O juiz julgará antecipadamente o pedido, proferindo sentença com resolução de mérito, quando:

I - não houver necessidade de produção de outras provas;

II - o réu for revel, ocorrer o efeito previsto no art. 344 e não houver requerimento de prova, na forma do art. 349.

Assim, **REJEITO** a preliminar de cerceamento de defesa.

MÉRITO

Conheço do recurso apelatório, posto que obedece aos pressupostos processuais intrínsecos e extrínsecos.

O cerne da questão gira em torno da análise de configuração de ato de improbidade administrativa por parte do ex-prefeito constitucional do Município de Santana dos Garrotes/PB, o primeiro promovido **José Alencar Lima**, que teria se utilizando de suas prerrogativas de gestor do aludido município para pagar ao segundo promovido **Antônio Marcos Martires da Silva**, este último ex-secretário de saúde daquele município, durante o período de janeiro a novembro de 2011, o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) mensais, a título de horas-extras, espécie remuneratória

incompatível com o pagamento do subsídio, e que tal irregularidade foi constatada por vereadores daquela edilidade.

Apesar das alegações dos promovidos afirmando que não existe no bojo do processo qualquer documento demonstrando prejuízo ao erário público, enriquecimento ilícito dos agentes ou ofensa aos princípios da administração pública, bem como, dolo na conduta dos recorrentes quanto à prática dos atos ora sob exame, ao analisar detidamente os autos, verifica-se que, na realidade, o presente caso é mais um exemplo dos muitos casos de atentado deliberado às normas presentes na Constituição Federal.

Neste sentido, o desrespeito à Constituição e aos princípios da legalidade e da moralidade restaram comprovados nos autos, tendo em vista que **em nenhum momento de suas explicações, seja em sede de defesa prévia ou de contestação, os promovidos negaram o pagamento dos recursos apontados pelo Ministério Público, tampouco o recebimento por parte do então Secretário de Saúde, o que revela a existência de destinação dos recursos diversa daquela contida em lei, e sem a observação dos formas legais, ocasionando em indiscutível lesão ao patrimônio público daquele município.**

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.

Em face da ocorrência dos atos dos promovidos, ora apelantes, restou evidenciado que a referida sentença não merece reforma, uma vez que foi violado o artigo 10, *caput* da Lei nº 8.429/92, assim como restaram desobedecidos os princípios da legalidade, moralidade e imparcialidade:

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:

Assim, 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 artigo 2º da Lei nº 8.429/92, desde que efetivamente reste demonstrado o dolo ou a culpa de suas condutas ímprobadas.

Outrossim, consoante entendimento uníssono na doutrina e jurisprudência do STJ, para a caracterização do ato improprio 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 artigos 9º e 11º da supracitada norma, exige-se a comprovação do dolo, que seja ao menos genérico, para a tipificação da conduta. Já na situação disposto no art. 10º, necessária a caracterização de culpa grave. Vejamos:

“ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CUMULAÇÃO INDEVIDA DE CARGOS PÚBLICOS. ANÁLISE DOS ELEMENTOS CARACTERIZADORES DO ATO DE IMPROBIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. 1. A configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário), à luz da atual jurisprudência do STJ, exige a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa, o mesmo não

ocorrendo com os tipos previstos nos arts. 9º e 11 da mesma Lei (enriquecimento ilícito e atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública), os quais se prendem ao elemento volitivo do agente (critério subjetivo), exigindo-se o dolo. 2. Rever as conclusões do Tribunal de origem sobre a existência de dolo na conduta do agente, bem como os elementos que ensejaram os atos de improbidade implica o reexame dos elementos fático-probatórios, o que não é possível pela via eleita (Súmula 7/STJ). 3. Agravo regimental a que se nega provimento.” (AgRg no AREsp 666.459/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/06/2015, DJe 30/06/2015).

No que se refere à prática dos promovidos, ficou provado que o ex-prefeito José Alencar Lima efetuou pagamento de adicional por serviço extraordinário, indevido e vedado por lei, ao ex-secretário de saúde, Antônio Marcos Martires da Silva, totalizando o valor de R\$ 11.000,00 (onze mil reais).

Assim, tenho como evidente, no presente caso, que o réu José Alencar Lima agiu com culpa grave, caracterizada na ausência de cumprimento de seu dever de zelar pela proteção do patrimônio público, e o segundo promovido, Antônio Marcos Martires da Silva, que beneficiou-se financeiramente mediante violação à Constituição Federal e à Lei Municipal n.º 377/08, quando, ao receber por quantia indevida, causou, também, prejuízo aos cofres públicos no decorrer do seu vínculo com a edilidade, conforme indicado pelo Ministério Público e indubitavelmente, comprovado nos autos.

Cabe consignar que os recorrentes não trouxeram argumentos capazes de justificar a prática do cometimento das ilicitudes exaustivamente comprovadas.

Desse modo, os promovidos causaram dano ao erário, ação que se enquadra nas práticas previstas nos incisos I e XI do art. 10 da Lei n.º 8.429/92:

Art. 10. (...)

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;

(...)

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

Como sanção à prática de atos dessa natureza, o art. 12, inciso II, do mesmo diploma legal, preceitua:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

(...)

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;

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça passou a entender que a Lei de Improbidade Administrativa deve ser aplicada no sentido de punir o administrador desonesto e não o administrador inábil. Vejamos:

"A finalidade da lei de improbidade administrativa é punir o administrador desonesto" (Alexandre de Moraes, in "Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional", Atlas, 2002, p. 2.611). "De fato, a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil, despreparado, incompetente e desastrado" (REsp 213.994-0/MG, 1ª Turma, Rel. Min. Garcia Vieira, DOU de 27.9.1999)." (REsp 758.639/PB, Rel. Min. José Delgado, 1.ª Turma, DJ 15.5.2006). A Lei 8.429/92 da Ação de Improbidade Administrativa, que explicitou o cânone do art. 37, § 4º da Constituição Federal, teve como escopo impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade nos casos em que: a) importem em enriquecimento ilícito (art.9º); b) que causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa. (STJ, RESP 734984/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 18/12/2007)

No caso em comento, infere-se que o juízo singular condenou os réus com base no art. 12, II, da Lei n. 8429/92, impondo-lhe as sanções (fls. 509/509-v):

- "a) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 05 (cinco) anos;
- b) pagamento de multa civil, em prol do Município de Santana dos Garrotes/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 Santana dos Garrotes/PB, da quantia de R\$ 11.000,00 (onze mil reais), devidamente corrigido.”

O comportamento dos promovidos denota grave violação aos princípios da Administração Pública, notadamente a legalidade e a moralidade, merecendo reprimenda apta a atender ao princípio da proporcionalidade e aos fins sociais a que a Lei de Improbidade Administrativa se propõe.

Deste modo, entendo como perfeita a correlação entre a gravidade das condutas e as penas aplicadas, em estrita consonância com a *mens legis* contida no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, não havendo que se cogitar sequer em atenuar a condenação, pois a mesma revela-se correta e devidamente fundamentada.

Por estas razões, **REJEITO AS PRELIMINARES e, NO MÉRITO, NEGO PROVIMENTO AO APELO**, mantendo integralmente a sentença.

É como voto.

Desembargador Marcos Cavalcanti de Albuquerque
Relator

Jl