



**Poder Judiciário da Paraíba**  
**Vara Única de Soledade**  
**META 04 - CNJ**

AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64) 0001097-31.2015.8.15.0191

[Ausência de Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública]

REPRESENTANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA - PGJ 09.284.001/0001-80

REU: JUACI CORDEIRO DE SOUSA

**SENTENÇA**

**EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PRELIMINAR DE INAPLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS – NÃO ACOLHIMENTO – CONSTRUÇÃO DE OBRA PÚBLICA SEM ATENDIMENTO AOS REQUISITOS TÉCNICOS MÍNIMOS – APLICAÇÃO IRREGULAR DA VERBA PÚBLICA – OBRA INACABADA E INUTILIZADA – DOLO CONFIGURADO – PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**

1. Comprovado que determinada obra pública é imprestável para os fins a que se destina, não atendendo a mínimos requisitos técnicos, fica claro o prejuízo ao erário e a justificativa para a condenação do gestor público por ato de improbidade administrativa, sobretudo quando processualmente a parte promovida se abstém de comprovar fato desconstitutivo, impeditivo ou modificativo do direito do autor.

2. Procedência do pedido.

Vistos, etc.

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de **AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA** em face de **JUACI CORDEIRO DE SOUZA**, ex-presidente da Câmara de Vereadores do Município de Cubati/PB, imputando-lhe prática de atos previstos na Lei de Improbidade Administrativa – LIA, por irregularidades na construção de anexo para funcionamento de biblioteca da Câmara Municipal de Cubati/PB, no exercício de 2007.

Narra a inicial que o promovido, agindo de forma ímproba, causou prejuízo efetivo ao erário municipal ao afrontar os princípios regedores da Administração Pública, tendo em vista a realização da obra de construção de anexo para funcionamento de biblioteca pública que apresentou inúmeras irregularidades em desacordo com especificações técnicas, concluindo-se que o dinheiro público gasto foi desperdiçado em obra inadequada para a edificação pública.

Concluiu a exordial que o valor correspondente a R\$ 14.412,32 (quatorze mil, quatrocentos e doze reais e trinta e dois centavos) foi usado em obra precária, em desacordo com as mínimas especificações técnicas, não tendo a construção condições de abrigar uma edificação pública, qual seja, a biblioteca da Câmara Municipal.



Ao final, requereu a condenação da parte promovida nas penas previstas na Lei n. 8.429/92, no sentido de condenar ao ressarcimento ao erário, à suspensão dos direitos políticos, ao pagamento de multa civil e à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefício ou incentivo fiscal ou creditício, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

Juntou-se relatório da auditoria realizada pelo Tribunal de Consta em que aponta irregularidades na construção do anexo destinado ao funcionamento da biblioteca (ID n. 20311052 – pág. 24/29), que instruiu o Processo TC n. 01827/11 – Acórdão APL – TC – 00720/12 (ID n. 20311052 – pág. 14/16).

Notificado (ID n. 20311052 – pág. 51), o promovido não apresentou manifestação escrita.

Recebida a inicial (ID n. 20311052).

Citado (ID n. 20311052 – pág. 55), apresentou contestação, alegando, em sede preliminar, a não aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. No mérito, alegou a legitimidade do Presidente da Câmara para construção da biblioteca da Câmara Municipal e que não há comprovação do promovido ter agido com vontade livre e consciente de buscar o resulta sabidamente ilícito (ID n. 20311052 – pág. 57/62).

Juntou-se cópia do Processo TC n. 01827/11 (ID n. 20311052 – pág. 83/100 e ID n. 20311179 – pág. 01/55).

Determinou-se a intimação das partes para produção de provas (ID n. 20311179 – pág. 72). O Ministério Público informou não possuir mais provas a produzir (ID n. 20311179 – pág. 73). A parte promovida não se manifestou (ID n. 20311179 – pág. 76).

Alegações finais do Ministério Público, pugnando pela procedência do pedido (ID n. 20311179 – pág. 67/70).

Determinou-se a intimação do promovido para constituir novo advogado, ante a desídia do seu causídico (ID n. 20311179 – pág. 77), que foi intimado (ID n. 20311179 – pág. 79) e não se constituiu advogado (ID n. 20311179 – pág. 80).

Determinou-se a intimação da Defensoria Pública para apresentar alegações finais (ID n. 21449335).

Alegações finais do promovido requerendo o acolhimento da prejudicial de mérito e a improcedência da demanda (ID n. 22041180).

Vieram-me os autos conclusos.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1. DA PRELIMINAR DA NÃO APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS**

A defesa técnica do representado, por ocasião da manifestação escrita, requereu preliminarmente a extinção do processo sem resolução do mérito, em razão da inaplicabilidade da Lei N. 8429/92 aos agentes políticos.

No julgamento da Reclamação 2.138/DF o STF entendeu possível a aplicabilidade concomitante da Lei de Improbidade Administrativa e do Decreto Lei 201/67, que trata dos crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República, Ministros de Estado, Procurador-Geral da República, Ministros do STF, Governadores e Secretários de Estado.

Por conseguinte, ao se ter em mente que a responsabilização dos Prefeitos Municipais se dá pelo Decreto 201/67, não se afigura correta a assertiva de que o Pretório Excelso teria afastado a possibilidade de responsabilização dos prefeitos por atos de improbidade administrativa, ante a diferença de tratamento conferida pelo ordenamento jurídico aos casos.

Senão vejamos:

"A ação de improbidade administrativa, com fundamento na Lei nº 8.429/92, também pode ser ajuizada em face de agentes políticos. Precedentes." (STF. 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)"



Consoante à jurisprudência do STJ, a possibilidade de responsabilização dos agentes políticos por crime de responsabilidade e por ato de improbidade administrativa não configura bis in idem, haja vista que aquele tem cunho político e este possui natureza administrativa.

Senão vejamos:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO DA LEI 8.429/1992 AOS AGENTES POLÍTICOS. COMPATIBILIDADE COM O DECRETO-LEI 201/1967. RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO PÚBLICO. IMPRESCRITIBILIDADE. DEMAIS SANÇÕES. ART. 23 DA LIA. TERMOS INICIAIS DISTINTOS CONFORME O VÍNCULO DO AGENTE COM A ADMINISTRAÇÃO. 1. Não há qualquer antinomia entre o Decreto-Lei 201/1967 e a Lei 8.429/1992, pois a primeira impõe ao prefeito e vereadores um julgamento político, enquanto a segunda submete-os ao julgamento pela via judicial, pela prática do mesmo fato. Precedentes. 2. A ação de ressarcimento dos prejuízos causados ao erário é imprescritível, mesmo se cumulada com a ação de improbidade administrativa (art. 37, § 5º, da CF). 3. Não fere as garantias constitucionais a previsão de termos iniciais distintos, para fins de contagem da prescrição para as demais sanções, nos moldes do art. 23, I e II, da LIA, conforme o vínculo jurídico do agente público com a Administração. 4. Agravo regimental não provido (AgRg no AREsp 79268 / MS. Rel. Ministra ELIANA CALMON. T2 - SEGUNDA TURMA. DJe 29/11/2013)

Assim, **REJEITO A PRELIMINAR.**

## 2.2. DO MÉRITO

Inicialmente, antes de adentrarmos ao mérito da demanda, que aponto como ímprobo o ato praticado pelo promovido, necessários alguns esclarecimentos quanto à ação de improbidade administrativa, levando em consideração o objetivo, o bem protegido e conduta específica do agente para configuração da improbidade.

Como é de conhecimento notório, a ação de improbidade administrativa visa a proteger o interesse público contra condutas que gerem dano ao erário e atos que atentem contra os princípios basilares da administração. A probidade faz parte da moralidade e da honestidade, bem como do estrito respeito ao bem comum e sua falta corrói pilares essenciais de uma República Democrática de Direitos.

Consoante leciona o Professor Hely Lopes Meireles, “fora do campo penal, a Lei nº 8.429/92 classifica e define os atos de improbidade administrativa em três espécies: a) os que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); b) os que causam prejuízo ao erário (art. 10); e c) os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

É o que prescrevem os artigos 9º, 10 e 11, do referido Diploma Legal.

Analisando os referidos dispositivos legais, constata-se que, para a tipificação do ato de improbidade administrativa, devem estar presentes os seguintes elementos básicos: I) sujeito passivo; II) sujeito ativo; e III) ocorrência de ato danoso causador de enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou atentado contra os princípios da administração pública.

O objetivo da Lei de Improbidade é punir o administrador desonesto, não o inábil. Assim é o entendimento da jurisprudência, senão vejamos:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE DOLO. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. O



ato de improbidade, na sua caracterização, como de regra, exige elemento subjetivo doloso, à luz da natureza sancionatória da Lei de Improbidade Administrativa.<sup>2</sup> A legitimidade do negócio jurídico e a ausência objetiva de formalização contratual, reconhecida pela instância local, conjuram a improbidade. 3. É que “o objetivo da Lei de Improbidade é punir o administrador desonesto, não o inábil. Ou, em outras palavras, para que se enquadre o agente público na Lei de Improbidade é necessário que haja o dolo, a culpa e o prejuízo ao ente público, caracterizado pela ação ou omissão do administrador público.” (Mauro Roberto Gomes de Mattos, em “ O Limite da Improbidade Administrativa”, Edit. América Jurídica, 2ª ed. PP. 7 e 8). “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, 1ª Turma, DJ 15.5.2006)<sup>4</sup>. 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.<sup>5</sup> Recurso Especial provido.”(REsp 734984/SP – STJ, PRIMEIRA TURMA, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 16.06.2008)

No caso em apreço, o deslinde da controvérsia consiste em saber se a parte promovida praticou ato que configure improbidade ao realizar obra inadequada, precária, em desacordo com as mínimas especificações técnicas que resultou em uma construção impossível de abrir uma edificação pública e o seu efetivo pagamento no valor de R\$ 14.412,32 (quatorze mil, quatrocentos e doze reais e trinta e dois centavos).

Como se sabe, o desenvolvimento da atividade administrativa possui como alicerce os princípios esculpidos no art.37, da Constituição Federal:

“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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)”.

O artigo 4º da Lei nº 8.429/92 reforça a questão:

“Art. 4º. Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos”.

Nesse contexto a conduta do gestor público deve está sempre pautada nos princípios da legalidade e da moralidade como vetores básicos da probidade administrativa, sob os quais estão aglutinados todos os princípios regentes da atividade estatal, que é desenvolvida pelo princípio da juridicidade.



Dessa forma, qualquer comportamento praticado gestor público que venha a inobservar esse dever importará em prática de improbidade administrativa.

No caso concreto, a auditoria de obras e/ou serviços de engenharia realizada pelo Tribunal de Consta, assim relatou (ID n. 20311052 – pág. 25/28):

“A construção foi encontrada com parte do telhado danificado, situação que, segundo informado pelo Senhor Juaci Cordeiro de Souza, teria sido provocada pela ação das intempéries, contudo, importa fazer algumas observações acerca desta construção:

a) não foram encontrados indícios de fixação das telhas de fibrocimento no madeiramento desta cobertura, em conformidade com as recomendações do fabricante;

b) o espaçamento dos apoios das telhas (caibros), em torno de 1,50m, diverge das recomendações do fabricante, que estabelece distância máxima de 1,15m;

c) o vão livre dos caibros, em torno de 4 m, é inadequado para a dimensão das seções transversal destas peças de madeira, de modo a favorecer deformações excessivas, visualmente observadas na inspeção *in loco*, e até mesmo risco de ruptura;

d) emenda dos caibros executados de maneira inadequada, pois, se inevitáveis, deveriam ter sido executadas na região dos apoios (terças), e não próximo ao meio do vão (trecho de maior esforço solicitante);

e) apoio na extremidade dos caibros, sobretudo na parede do lado esquerdo, foi executado de forma precária, sem a necessária fixação nesta alvenaria de tijolos.

f) pilares em desacordo com a NBR 6118:2003, Projeto de estruturas de concreto, item 17.3.5.3.1, que estabelece a armadura longitudinal mínima, distribuída ao longo de do perímetro da secção transversal, ao passo que os indícios mostram que foram executadas apenas duas barras de aço.

g) o contrapiso e o revestimento das paredes apresentam baixa qualidade de execução;”

Todos os pontos de irregularidades apontados pela auditoria são acompanhados de imagens em referência aos fatos indicados, demonstrando a péssima prestação do serviço, se não, a inexistência de uma execução que se possa concluir como construção com o mínimo de adequação.

A partir dos pontos indicados, chegou-se à seguinte conclusão:

“Ante o exposto, e por tudo o mais que dos autos conta, considerando que as obras públicas devem atender critérios mínimos de qualidade, e os indícios de que esta estrutura não atendeu as recomendações técnicas, com o risco de colapso, fato que afasta a sua utilização para fins de edificação pública, notadamente para o funcionamento da biblioteca do Poder Legislativo do Município de Cubati, entende-se pela glosa total do valor histórico envolvido, R\$ 14.412,32, em recursos próprios, nos termos da nota de empenho de f. 20.”

A Nota de Empenho referida na conclusão da auditoria é a existente no ID n. 20311179 – pág. 5. Portanto, verifica-se que inexistente a realização de obra que justificasse o pagamento do valor de R\$ 14.412,32, fato este claro de ser analisado, tendo em vista as condições apresentadas pelas



fotos apresentadas no arcabouço probatório.

Desta forma, por tudo isso, inafastável o reconhecimento de que houve mau uso do recurso público, sem qualquer tipo de resposta pro parte do promovido, justificando-se o reconhecimento de uma ato de improbidade administrativa de sua responsabilidade.

Diante dos fatos apresentados, resta comprovada a ação do promovido, derivado de dolo, tendo em vista a realização de pagamento por algo inaceitável como construção, que causou prejuízo ao erário. Logo, os requisitos da configuração do ato ímprobo estão clarividentes.

O dano causado é de relevo em um pequeno Município como o de Cubati/PB.

Restando plenamente demonstrado a presença do dolo genérico na conduta do ex-Vereador e Presidente da Câmara Municipal de Cubati/PB, mediante as ações que ocasionaram as irregularidades elencadas acima, constatadas por laborioso auto de vistoria, sem que oferecesse, o promovido, resposta apta a afastar a pretensão autoral, com prejuízo à pessoa jurídica a qual representava e mesmo aos munícipes, é inafastável o acolhimento da pretensão condenatória.

Destarte, os requisitos para condenação pela prática do art. 10 da LIA encontram-se satisfeitos, haja vista o considerável prejuízo aos cofres públicos, derivado da inexecução da obra tida como pronta, por conduta antijurídica e dolosa do demandado, que em momento algum deu justificativa para a forma como geriu os recursos.

### **2.3. DAS PENAS A SEREM APLICADAS E SUA DOSIMETRIA**

A aplicação das sanções previstas na Constituição e disciplinadas na LIA deve obediência aos princípios da proporcionalidade e da adequação punitiva. Ademais, havendo ofensas simultâneas aos mandamentos da LIA, as sanções devem ser aplicadas de forma cumulativa, observada a compatibilidade entre a cumulação objetiva.

Por tudo isso, o ato ímprobo perpetrado pelo demandado deve ser penalizado pelas cominações do artigo 12, III, da Lei 8.429/92, in verbis:

“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:

( . . . )

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.”

Como se sabe, é a aplicação das penas previstas na Lei de Improbidade Administrativa pode ocorrer de forma isolada ou cumulativa, conforme de infere da própria redação do supratranscrito art. 12, caput, da Lei nº 8.429/1992.

Na aplicação do dispositivo em tela, o julgador atenderá aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, levando-se em conta as peculiaridades do caso concreto e das circunstâncias da conduta do agente ímprobo.

Neste sentido, Fábio Medina Osório (in Improbidade Administrativa, 2ª ed., Síntese, p. 271) leciona:

“O princípio da proporcionalidade, de matriz constitucional, é de ser aplicado pelo Poder Judiciário na concretização da Lei n.º 8.429/92, seja na própria tipificação do ato de improbidade administrativa, deixando de fora dos tipos legais comportamentos que não se mostrem materialmente



lesivos aos valores tutelados pelo legislador e pelo constituinte de 1988, seja na adequação da resposta estatal, através das sanções, a ilícitos de menor gravidade"

Destaque-se acerca da inadequação de uma aplicação em bloco das sanções do art. 12 para todos os casos indistintamente, pois isso envolve a ponderação de valores a ser feita caso a caso pelo magistrado, a partir da razoabilidade, proporcionalidade e finalidade social da lei, segundo análise das peculiaridades da conduta imputada ao agente público envolvido e das provas processuais.

Assim, a dosimetria da pena deve ser razoável apenas o bastante para inibir o ato ímprobo e, ao mesmo tempo, apresentar caráter didático, não para sacrificar integralmente o patrimônio e a vida do cidadão que o cometeu, mas para que a responsabilidade ocorra de forma compatível com a conduta.

A condenação de ressarcir o erário somente deve ter lugar quando existir prejuízo efetivo e deve ter as precisas dimensões deste.

No caso dos autos, o Ministério Público da Paraíba logrou êxito em comprovar o dano ao erário, causado pelo pagamento, através da Nota de Empenho 322, de 30/10/2008 (ID n. 20311179 – pág. 5), de construção inacabada, inadequada e inexistente para fins de edificação pública, evidenciando-se prejuízo ao Município, de forma que o valor objeto do pacto deverá ser ressarcido pelo ex-Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Cubati/PB ao Município.

Ainda, entendo que a aplicação da penalidade de ressarcimento do dano causado, individualmente, não é suficiente para a efetiva reprimenda, como forma de evitar que novos atos ímprobos sejam praticados, se fazendo necessária a aplicação de penalidade didática, sem que se sacrifique o patrimônio e a vida do agente o cometeu. Ressarcir o erário é dever de quem praticou o dano. Desta forma, entendo como necessária a aplicação da multa civil, tendo em vista que a perda do valor para o ente público de pequeno porte como o Município de Cubati/PB é de grande relevância, mas não tanta que deva elevar a punição da pena.

Deixo de aplicar a pena de perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos e a proibição de contratar com o poder público ou receber incentivos fiscais ou creditícios, por considerar que ela é inócua para o tipo de improbidade cometida, perfazendo um exagero em caso de aplicação.

### 3. CONCLUSÃO

**ANTE O EXPOSTO, diante de tudo o exposto e princípios aplicados ao caso, JULGO PROCEDENTE EM PARTE o pedido inaugural, pelo que extingo a presente ação, com resolução do mérito, nos termos do art. 487, inc. I, do Código de Processo Civil e, em consequência, condeno JUACI CORDEIRO DE SOUZA por violação das normas capituladas no art. 10, inc. XI e no art. 11, *caput*, da Lei n. 8.429/92, às luz das argumentações acima deduzidas.**

Tendo em consideração a extensão do dano causado à coletividade, a gradação da improbidade praticada, sua repercussão no patrimônio do Município de Cubati-PB, assim como as diretrizes normativas dispostas no art. 12, III, da Lei 8.429/92, deixo de condenar o agente à pena de perda da função pública, prejudicada pelo transcurso do prazo de seu mandato e as demais penalidades previstas, conforme já delineado acima, aplicando-lhe, assim, as seguintes penalidades:

- a) Ressarcimento integral do dano no valor R\$ 14.412,32 (quatorze mil, quatrocentos e doze reais e trinta e dois centavos), referente à Nota de Empenho n. 322 de 30/10/2008 (ID n. 20311179 – pág. 5), atualizados monetariamente e com juros legais de 1% ao mês a partir do fato danoso;
- b) Multa civil no valor equivalente ao de 03 (três) meses de remuneração mensal percebida pelo demandado à época



dos fatos, enquanto Vereador e Presidente da Câmara de Cubati/PB;

A multa civil deverá ser revertida em favor da Prefeitura de Cubati/PB, conforme dispõe o art. 18 da Lei de Improbidade Administrativa.

Custas pelo promovido.

Certificado o trânsito em julgado, **PROVIDENCIE-SE** o cadastramento deste processo na página do Conselho Nacional de Justiça – CNJ na internet, no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa.

Recolhidas das custas, **ARQUIVEM-SE** os autos com as cautelas de estilo.

**PUBLIQUE-SE. REGISTRE-SE. INTIME-SE.**

Soledade/PB, datado e assinado eletronicamente.

#### **JUIZ DE DIREITO**

Grupo de Atuação do Cumprimento da Meta 04 – CNJ

