



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA PARAÍBA**

**VARA ÚNICA DA COMARCA DE ÁGUA BRANCA**

Fórum "Conselheiro Luiz Nunes Alves". Rua Projetada, s/n - Centro - Água Branca/PB, Tel. (83) 3481-1206 E-mail: agb-vuni@tjpj.jus.br

**Whatsapp:** (83) 99143-9380 - Atendimento das 07 às 14h00min, exceto sábados, domingos e feriados.

**Processo:** 0800445-88.2017.8.15.0941

**Classe:** AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64)

**Assunto:** [Sanções Administrativas]

**AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAIBA**

**REU: JOSE RIBAMAR DA SILVA**

---

**SENTENÇA**

**1) RELATÓRIO.**

Trata-se de **AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA** em desfavor de **JOSE RIBAMAR DA SILVA**, onde alega, em apertada síntese, que o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA – TCE/PB – ao conhecer da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Imaculada (PB) no ano de 2009, com base no relatório da auditoria, parecer n. 0186/2011 e acórdão TC n. 0863/2011, os quais foram implementados no bojo do Processo nº TC nº 05707/2010, deliberou por julgar irregulares as contas públicas municipais daquele ano, haja vista a constatação de: **1)** Diversas despesas sem prévio procedimento licitatório, no montante de R\$ 904.154,51; **2)** Desperdício de recursos públicos com obra inacabada, no montante de R\$ 65.575,92, o qual deveria ter sido utilizado para reforma e adaptação do prédio onde funcionaria o PETI; **3)** Aplicação de recurso no FUNDEB de valores inferiores ao mínimo (60%), com movimentações financeiras, ilegais e não vinculadas de R\$ 420.998,56 deste recurso; **4)** Não recolhimento de contribuições patronais do INSS no montante de R\$ 806.621,54, com potencial geração de juros e multas, em inequívoca oneração do erário municipal; **5)** irregularidades na prestação de contas (divergência de valores com relação à receita orçamentária; omissão de receitas; movimentações indevidas entre as diversas contas da Prefeitura Municipal; Balanços financeiro e patrimonial não refletindo a realidade). **Pugna, ao final, pelo reconhecimento da procedência do pedido,** “(...) com a declaração de prática



*de atos de improbidade administrativa pelo promovido, e sua condenação 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 benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário (...)"*, nos termos do art. 12, II, da Lei nº 8.429/92, em virtude da prática de atos de improbidade administrativa que causaram prejuízo ao erário, bem como ofenderam princípios norteadores da Administração Pública.

Devidamente Notificado(a) (id. 19749166 - Pág 1/2), a parte requerida não se manifestou (id. 21807463 - Pág 1).

Decisão de recebimento da peça de ingresso no id. 25467248 - Pág. 1/3.

Citado, o promovido contestou os pedidos formulados na peça de ingresso, oportunidade em que alegou: **1)** “*(...)A Administração Municipal, em relação ao FUNDEB, obteve uma receita de R\$ 2.838.140,01, ao passo que aplicou na valorização do Magistério Público a importância de R\$ 1.735.575,44, o que corresponde a 61,16%. Assim, o desprendimento financeiro com a valorização do magistério superou os 60%, não havendo que se falar em descumprimento da obrigação de aplicar 60% das receitas do FUNDEB em tal valorização. (...)"*; **2)** “*(...)estando evidente que todos os recursos transferidos da conta FUNDEB para a conta FPM e FOPAG foram para pagar obrigações referentes a contribuição previdenciária e vencimentos dos professores, constata-se inexistir movimentações financeiras ilegais com os recursos provenientes do FUNDEB (...)"*; **3)** “*(...)O Município de Imaculada, no exercício de 2008, realizou um processo licitatório na modalidade convite nº 008/2008, objetivando a execução dos serviços de adaptação de um prédio para funcionamento do PETI, localizado na Rua José Alves Camboim, Imaculada/PB, sendo que do montante pactuado foi empenhado apenas R\$ 65.675,92 e efetivamente paga a ínfima quantia de R\$ 15.837,00. A obra em questão não foi concluída em virtude da crise financeira que assolou o país, e por via reflexa os Municípios, demandando a redução de condições de investimentos de toda administração pública, nas três esferas (União, Estados e Municípios). Dessa maneira, o município suspendeu a construção da obra em apreço. (...) E que, apesar de paralisada a obra em virtude da crise financeira, o referido valor foi diretamente investido em edificação. (...)"*; **4)** “*(...)O Município, no início do exercício de 2009, realizou o parcelamento de todas as dívidas com o INSS, o que culminou, posteriormente, com a conclusão do termo de parcelamento. Efetivamente os valores foram diluídos ao longo do tempo e foram pagos de acordo com o termo de parcelamento da dívida. (...)"*; **5)** “*(...) o próprio Tribunal de Contas do Estado da Paraíba acolheu o relatório de análise de defesa e o parecer prévio nº 0186/2011 e excluiu da lista de despesas não licitadas supostamente irregulares o procedimento de inexigibilidade nº 002/2009 e os Convites nºs 015/2009, 007/2009 e 012/2009 (...). O ente ministerial sequer apontou quais os prejuízos ocasionados à edilidade, seja de ordem moral, financeira ou social, haja vista que não houve dano ao erário ou enriquecimento ilícito por parte do promovido, a medida em que todos os serviços e produtos objetos da dispensa licitatória foram devidamente prestados e adquiridos. O defendente não praticou qualquer ato de improbidade administrativa, não tendo agido em desconformidade com a lei, nem tendo causado qualquer prejuízo ao Erário Municipal. Também não agiu de forma negligente, não violou os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, nem tampouco obteve enriquecimento ilícito (...)"*. **Ao final, pugnou pela improcedência dos pedidos formulados na peça de ingresso** (id. 27705301 - Pág. 1; 27704844 - Pág. 1 e 28136790 - Pág. 1/7).

Citado, o Município de Imaculada ingressou no feito (id. 20422548 - Pág. 1).



Impugnação à contestação no id. 31120701 - Pág. 1/6.

Instadas as partes acerca da especificação das provas, apenas o Ministério Público se manifestou nos autos, oportunidade em que requereu o julgamento antecipado do mérito (id. 32268417 - Pág. 1).

Vieram os autos conclusos.

## **2) FUNDAMENTAÇÃO.**

### **2.1) DO JULGAMENTO ANTECIPADO DO MÉRITO.**

De conformidade com o disposto no art. 355, I, do Código de Processo Civil, o juiz julgará antecipadamente o pedido, proferindo sentença com resolução de mérito, nos casos em que não houver necessidade de produção de outras provas.

Na hipótese em comento, resta perceptível que as partes instruíram o processo com provas documentais suficientes para o deslinde do litígio, o que afasta qualquer necessidade de produção de prova em audiência, razão pela qual **passo ao conhecimento direto dos pleitos perseguidos neste almanaque processual.**

### **2.2) DO MÉRITO.**

De início, não custa rememorar que a Nossa Bíblia Política, com vistas a salvaguardar a moralidade administrativa, previu, no §4º do seu art. 37, o cabimento de sanções políticas e civis aos agentes que venham a causar dano ao erário, notadamente na forma e graduação previstas em lei.

Com vistas a regulamentar o sobreditos comando constitucional, o Legislador editou a Lei nº 8.429/92, a qual passou a prever os atos de improbidade administrativa e as penalidades deles decorrentes.

A referida lei disciplinou **quatro aspectos de improbidade**, a saber: **1)** atos que importam **enriquecimento ilícito** do agente público (art. 9º); **2)** atos que acarretam em **prejuízo ao erário** (art. 10º); **3)** atos de improbidade administrativa **decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário** (art. 10-A); **4)** atos que **atentam contra os princípios** que regem a Administração Pública (art. 11º). Em seguida listou, em diversos incisos, exemplificativamente, hipóteses caracterizadoras da dita improbidade.

Também não se pode perder de vista que, para a ocorrência dos atos de improbidade disciplinados pela legislação supracitada, mostra-se prudente a ofensa a um dos bens jurídicos tutelados pelo ordenamento, restando evidente que o objetivo primordial da Lei de Improbidade é punir o administrador público desonesto (ou particulares que induzem ou concorram para o ato do art. 2º da Lei nº 8.429/92), desde que, efetivamente, este demonstrado o dolo ou a culpa em suas condutas ímporas, bem como, o prejuízo ao ente público, caracterizado pela ação ou omissão do administrador público.

Inclusive, essa ordem de ideias restou bem delineada por Wallace Paiva Martins Júnior ao enfatizar que *'A Constituição Federal de 1988 é o marco divisor de uma nova mentalidade institucional da repressão à improbidade administrativa e da tutela da moralidade administrativa e do patrimônio público. (...). As sanções delineadas à improbidade administrativa no art. 37, § 4º, estabelecem punições que não visam exclusivamente à recuperação dos valores patrimoniais, senão à preservação dos valores morais, direcionadas, agora, ao resgate do autêntico interesse social, com a previsão de graves, severas e adequadas punições àqueles que são'*



*moralmente inidôneos para o exercício de uma função pública, o que, certamente, adquire maior eficácia social pela natureza da censura jurídica aplicável. A improbidade administrativa (ou imoralidade administrativa qualificada) exige sanções mais compatíveis e coerentes com a tutela do bem jurídico violado e que transcendem o cunho patrimonial da lesão, nem sempre existente. E essa qualidade é devida ainda em outras disciplinas jurídicas que, de uma forma ou de outra, tutelam a probidade administrativa (direito penal, processual penal, eleitoral, administrativo, financeiro, tributário, societário etc.)”* (in Probidade Administrativa, 2<sup>a</sup> ed., p. 115, São Paulo, Saraiva, 2002).

A jurisprudência do STJ é cirúrgica ao sedimentar o entendimento de que, para a caracterização do ato ímparo, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, sendo indispensável a verificação de: **1)** dolo para a tipificação das condutas previstas nos arts. 9º, 10-A e 11º da supracitada norma; e **2)** culpa grave na situação disposta no art. 10º.

Nesse mesmo sentido, transcrevo a ementa do voto do saudoso Min. Teori Albino Zavascki, em julgamento realizado em 2011, junto ao STJ, cuja questão restou bastante clara:

*“AÇÃO DE IMPROBIDADE ORIGINÁRIA CONTRA MEMBROS DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO. LEI 8.429/92. LEGITIMIDADE DO REGIME SANCIONATÓRIO. EDIÇÃO DE PORTARIA COM CONTEÚDO CORRECIONAL NÃO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. INEXISTÊNCIA DE IMPROBIDADE. (...) 2. Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos evada de culpa grave, nas do artigo 10. (...) 4. Ação de improbidade rejeitada (art. 17, § 8º, da Lei 8.429/92).”* (STJ, AIA Nº 30 – AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Julgado em 21/09/2011).

Igualmente é preciso deixar claro que, em matéria de improbidade administrativa, os direitos são indisponíveis, não se aplicando os efeitos de eventual revelia ou a presunção de veracidade de fatos alegados e não contestados. Aqui, o autor civil tem a obrigação de comprovar os atos que fundamentam sua causa de pedir. Em que pese a ação de improbidade ter um caráter eminentemente cível, é inegável a natureza sancionatória de sua pretensão, considerando as penas aplicáveis, importando, por exemplo, na perda de cargo público e na suspensão transitória de direitos políticos, sem falar, por óbvio, nos reflexos administrativos e penais.

Estabelecidas as premissas e adenrando na análise dos requisitos concretos deste almanaque processual, passemos a análise individualizada dos atos tidos na peça de ingresso como ímpuros.

## **2.2.1) DOS ATOS DE IMPROBIDADE QUE CAUSARAM LESÃO AO ERÁRIO.**

### **2.2.1.1) DA REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM LICITAÇÃO.**

No que pertine à realização de despesas sem o devido processo licitatório no importe de R\$ 904.154,51, tenho que as provas se encontram à saciedade nos autos.

Isso porque, o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA – TCE/PB, ao conhecer da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Imaculada (PB) no ano de 2009, deliberou por julgar



irregulares as contas públicas municipais daquele ano, considerando a constatação de diversas despesas sem prévio procedimento licitatório, as quais, juntas, totalizaram o montante de R\$ 904.154,51, segundo o disposto no acórdão APL TC n. 0863/2011 e parecer n. 0186/2011, quando do julgamento do Processo nº TC nº 05707/2010 (ids. 8529230 - Pág. 19/20; 8529289 - Pág. 1/20; 8529241 - Pág. 1/21; e 8529316 - Pág. 1/20).

Inclusive, o relatório da auditoria do TCE que embasou acórdãos APL TC n. 0863/2011 (ids. 8529289 - Pág. 20 e 8529241 - Pág. 1/13) foi categórico ao constatar diversas despesas sem prévio procedimento licitatório, dentre as quais, podemos ilustrar algumas delas:

Fornecedor	Objeto	empenhado(R\$)	Pago (R\$)
ADEMILSON VIEIRA GABRIEL	Locação de veículos	9.022,05	9.022,05
ALAN LEITE DE AZEVEDO COSTA	Locação de veículos	16.640,00	16.640,00
ANTONIA GOMES DE LIRA	Locação de veículos	10.387,60	10.387,60
(...)	(...)	(...)	(...)
CENTER FARMA - JOSÉ RIBEIRO CAETANO - ME	Fornecimento de medicamentos	50.111,79	48.814,79
(...)	(...)	(...)	(...)
IRAMILTON SATIRO DA NÓBREGA	Serviços técnico administrativos	16.300,00	16.300,00
LACERDA E MEDEIROS ASSOCIADOS	Serviços de assessoria jurídica	R\$ 10.126,22	9.826,22
(...)	(...)	(...)	(...)
PUBLICSOFTWARE INFORMÁTICA LTDA	Locação de software	27.700,00	27.700,00
RAIMUNDO LIMA DO NASCIMENTO	Locação de veículos	8.434,44	8.434,44
REROLDOMILSON FEITOSA GOMES	Locação de veículos	12.091,68	12.091,68
VIAÇÃO ITAPEMIRIM S/A	Serviços de transporte	13.867,50	13.835,50
<b>TOTAL</b>		<b>904.154,51</b>	<b>890.225,97</b>



Por outro lado, é cediço que a contratação de serviços ou aquisição de bens pela Administração Pública deve ser precedida de prévio procedimento licitatório, conforme determinação estabelecida na Carta Magna (art. 37, XXI)<sup>[1]</sup> e na Lei das Licitações - nº 8.666/93 (art. 2º)<sup>[2]</sup>, somente podendo ser afastado nos casos de inexigibilidade ou dispensa, os quais se encontram taxativamente previstos em lei.

**No presente caso, apurou-se a realização de despesa no montante de R\$ 904.154,51, relacionada ao fornecimento de bens e a contratações de serviços, contudo, não foi observada a regra constitucional que exige a realização de licitação.**

**Em sua peça defensiva, o ex alcaide alegou** que “(...) o próprio Tribunal de Contas do Estado da Paraíba acolheu o relatório de análise de defesa e o parecer prévio nº 0186/2011 e excluiu da lista de despesas não licitadas supostamente irregulares o procedimento de inexigibilidade nº 002/2009 e os Convites nºs 015/2009, 007/2009 e 012/2009 (...) o ente ministerial sequer apontou quais os prejuízos ocasionados à edilidade, seja de ordem moral, financeira ou social, haja vista que não houve dano ao erário ou enriquecimento ilícito por parte do promovido, a medida em que todos os serviços e produtos objetos da dispensa licitatória foram devidamente prestados e adquiridos. O defendente não praticou qualquer ato de improbidade administrativa, não tendo agido em desconformidade com a lei, nem tendo causado qualquer prejuízo ao Erário Municipal. Também não agiu de forma negligente, não violou os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, nem tampouco obteve enriquecimento ilícito (...)"(id. 27705301 - Pág. 1; 27704844 - Pág. 1 e 28136790 - Pág. 1/7).

Acontece que o argumento não se sustenta, haja vista que o corpo técnico do TCE/PB, quando da análise da defesa apresentada na referida Corte pela parte promovida, concluiu que “...As razões trazidas pelo Interessado aos autos relativas a não realização de licitação concernente às outras despesas, não são capazes de afastar a irregularidade apontada no relatório inicial. Após a análise da documentação trazida aos autos, o montante considerado pela Auditoria como não licitado (fls. 99 a 101), passa a ser de R\$ 904.154,51(...)”, conforme quadro acima especificado, restando afastada a alegação de inexistência de conduta ímpresa neste aspecto.

**Até porque o promovido não apresentou justificativa plausível para a realização de tais despesas sem o devido processo licitatório, haja vista que os seus argumentos não guardam qualquer compatibilidade com eventual situação emergencial e(ou) calamitosa que justificasse o questionado gasto público.**

Ademais, impende destacar que, **mesmo nas hipóteses de contratação direta pelo Poder Público, é imprescindível atender à formalização de um procedimento especial e simplificado para a celebração do contrato, o que não ocorreu no presente caso.**

Além disso, não custa lembrar que **a dispensa/inexigibilidade de licitação, quando autorizada em lei, não desobriga a Administração de observar certas formalidades prévias**, as quais devem ser respeitadas, sob pena de afronta ao princípio da legalidade.

Nesse sentido, o professor Marçal Justem Filho leciona que “*Tal como afirmado inúmeras vezes, é incorreto afirmar que a contratação direta exclui um “procedimento licitatório”. Os casos de dispensa e*



inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. Ausência de licitação não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª Ed. Pág. 366, São Paulo: Dialética, 2008) – (grifo nosso).

Também não podemos perder de vista que o artigo 26 da Lei nº 8.666/1993 exige que o administrador, ao optar pela dispensa de licitação, instrua o procedimento, dentre outros elementos, com: **1)** a caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso; **2)** razão da escolha do fornecedor ou executante; **3)** justificativa do preço e documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Contudo, na hipótese dos autos, verifica-se que não foram observadas as formalidades acima referidas, o que torna, ainda mais grave, a conduta ímpresa descrita na peça de ingresso.

Inclusive, nos casos de realização de despesas sem o devido processo licitatório, o Superior Tribunal de Justiça tem entendido que o prejuízo é presumido, tratando-se de dano *in re ipsa*, conforme julgado que passo a transcrever:

*PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. FRACIONAMENTO IRREGULAR. PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. DANO IN RE IPSA. ELEMENTO ANÍMICO. DOLO GENÉRICO. SÚMULA 7/STJ (...) 2. A existência de licitação pública em descompasso com as disposições constitucionais e legais aplicáveis à espécie é ato que se reveste de finalidade contrária ao interesse público, na medida em que impede que o Poder Público faça uso de todos os mecanismos legais necessários à obtenção da melhor proposta para a prestação dos serviços ou obras a serem contratados. 3. A condenação pela prática de ato administrativa que causa lesão ao erário depende, além da comprovação de prejuízo efetivo ao patrimônio público, da existência ação ou omissão do agente público capaz de causar, ainda que involuntariamente, resultado danoso ao patrimônio público, o qual poderia ter sido evitado caso tivesse empregado a diligência devida pelo seu dever de ofício. 4. Nas hipóteses em que se discute a regularidade de procedimento licitatório, a jurisprudência desta Corte é no sentido de que a contratação direta de empresa prestadora de serviço, quando não caracterizada situação de inexigibilidade de licitação, gera lesão ao erário, na medida em que o Poder Público deixa de contratar a melhor proposta, dando ensejo ao chamado dano in re ipsa, decorrente da própria ilegalidade do ato praticado, descabendo exigir do autor da ação civil pública prova a respeito do tema. Trata-se de dano jurídico derivado de previsão legal expressa, não dependente, portanto, da comprovação de que houve superfaturamento ou má-prestação do serviço ora contrato. 5. No que tange especificamente aos atos de improbidade administrativa que atentam*



contra os princípios da Administração Pública, a Primeira Seção deste Superior Tribunal de Justiça, nos autos do REsp 951.389/SC, firmou jurisprudência no sentido de que, para a configuração do ato de improbidade, faz-se necessária a análise do elemento volitivo, consubstanciado pelo dolo, ao menos genérico, de agir no intuito de infringir os princípios regentes da Administração Pública. Não se faz necessária a demonstração de que houve falha na prestação dos serviços, uma vez que o entendimento consolidado pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça assevera que os atos de improbidade administrativa descritos no art. 11 da Lei nº 8.429/92 dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente. 6. In casu, restou configurada a prática de ato de improbidade administrativa, porquanto o recorrente "conhecia as regras para a dispensa e ainda assim autorizou o pagamento dos valores relativos à compra feita ao arreio do que determina a lei" (fl. 1323). (...)8. Agravo interno a que se nega provimento." (AgInt no REsp 1604421/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/06/2018, DJe 02/08/2018) - (grifo nosso).

Tal julgado se amolda ao caso dos autos, considerando que o promovido, na condição de gestor, conhecia das regras de dispensa das compras e contratações de serviços, contudo, mesmo assim, preferiu, deliberadamente, autorizar o pagamento de tais valores ao arreio do que determina a lei de licitação, o que causou um notório descompasso com as disposições constitucionais e legais aplicáveis à espécie, gerando, por conta disso, o inequívoco prejuízo ao patrimônio público, notadamente quando tolheu a prerrogativa do Poder Público Municipal de fazer uso de todos os mecanismos necessários à obtenção da melhor proposta para adimplemento dos valores contratados.

Dante de tais constatações, restou clarividente a conduta ilegal dolosa do ex-prefeito que violou os princípios da Administração Pública e, ao mesmo tempo, causou prejuízo ao erário, nos termos dos arts. 10, inciso VIII e 11, caput e inciso I, ambos da Lei 8.429/92[3], sendo necessário o reconhecimento de tais condutas no âmbito do contexto fático/probatório em comento.

Até porque, "o pedido não é apenas o que foi requerido em um capítulo específico ao final da petição inicial, mas, sim, o que se pretende com a instauração da demanda, sendo extraído de interpretação lógico-sistêmática da inicial como um todo" (AgRg no REsp 1.284.020/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 6/3/2014).

Isso significa dizer que "(...) Não infringe o princípio da congruência a decisão judicial que enquadra o ato de improbidade em dispositivo diverso do indicado na inicial, eis que deve a defesa ater-se aos fatos e não à capitulação legal. (...)" (REsp 842428/ES, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 21.5.2007)

Na verdade, "(...) Exige-se que a inicial da ação seja, tanto quanto possível, exata na narração dos fatos considerados ímparos. Esse é o fundamento do pedido do Ministério Público, e não a indicação do dispositivo legal que embasa a pretensão. 6. O enquadramento legal do ato considerado ímparo, ainda que errôneo, não enseja a extinção liminar da Ação Civil Pública.7. A causa petendi, na Ação Civil Pública, firma-se na descrição dos fatos, e não na qualificação jurídica dos fatos. Por isso mesmo, é irrelevante, na



*petição inicial, eventual capitulação legal imprecisa, ou até completamente equivocada, desde que haja suficiente correlação entre causa de pedir e pedido. 8. Sob pena de esvaziar a utilidade da instrução e impossibilitar a apuração judicial dos ilícitos nas ações de improbidade administrativa, a petição inicial não necessita descer a minúcias do comportamento de cada um dos réus. Basta a descrição genérica dos fatos e das imputações. 9. In casu, essa descrição é suficiente para bem delimitar o perímetro da demanda e propiciar o pleno exercício do contraditório e do direito de defesa. (...)" (REsp 817.557/ES, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 2/12/2008, DJe 10/2/2010).*

No que se refere às aplicações das penalidades, considerando que a conduta do réu se encontra inserida não só no disposto do art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92 (violação dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e impensoalidade), mas também no que preceitua o art. 10, VIII, do referido Diploma (prejuízo ao erário), mostra-se prudente a aplicação de reprimendas condizentes com o grau de lesividade, amoldando-se, no caso, com o disposto no art. 12, incisos II e III, do aludido Diploma.

Até porque, a possibilidade de aplicar as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa de forma isolada ou cumulativa, a depender do caso, encontra expressa autorização do art. 12, *caput*, da Lei nº 8.429/1992.

Inclusive, o STJ possui entendimento de que o cabimento da ação de improbidade está relacionado com a tipologia descrita nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA, e não propriamente com a necessidade de aplicar em bloco as sanções do artigo 12, pois isso envolve a ponderação de valores a ser feita caso a caso pelo magistrado, valendo-se da razoabilidade, proporcionalidade e finalidade social da lei (AREsp 239.300).

Por tais razões, uma vez verificada a configuração dos atos de improbidade previstos nos art(s). 11, *caput*, e 10, VIII, da Lei nº 8.429/92 (prejuízo ao erário e violação dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e impensoalidade), mostra-se prudente a implementação das sanções insculpidas no art. 12, incisos II e III, do aludido Diploma.

#### **2.2.1.2 DOS DESPERDÍCIOS DE RECURSOS PÚBLICOS COM OBRA INACABADA.**

Conforme relatado na peça de ingresso, o TCE/PB constatou desperdício de recursos públicos com obra inacabada, no montante de R\$ 65.575,92, o qual deveria ter sido utilizado para reforma e adaptação do prédio onde funcionaria o PETI.

Em sua peça defensiva, o promovido alega que “(...) O Município de Imaculada, no exercício de 2008, realizou um processo licitatório na modalidade convite nº 008/2008, objetivando a execução dos serviços de adaptação de um prédio para funcionamento do PETI, localizado na Rua José Alves Camboim, Imaculada/PB, sendo que do montante pactuado foi empenhado apenas R\$ 65.675,92 e efetivamente paga a ínfima quantia de R\$ 15.837,00. A obra em questão não foi concluída em virtude da crise financeira que assolou o país, e por via reflexa os Municípios, demandando a redução de condições de investimentos de toda administração pública, nas três esferas (União, Estados e Municípios). Dessa maneira, o município suspendeu a construção da obra em preceço. (...) E (...) apesar de paralisada a obra em virtude da crise financeira, o referido valor foi diretamente investido em edificação. (...)”.



Acontece que tais argumentos não se sustentam, já que o relatório da auditoria foi cirúrgico ao apontar “*(...)a falta de um planejamento adequado no município. Esta obra foi objeto de realização de licitação – Convite nº 008/2008, tendo-se gasto, portanto, recursos públicos na elaboração do certame licitatório. Hoje, conforme a foto inserida nos autos, vê-se a obra, em total abandono, tomada pelo mato, em contínua deterioração. Se, um dia, a referida obra for retomada, gastar-se-á mais recursos públicos para recuperá-la. Está, portanto, caracterizado o desperdício de recursos públicos. Fica mantida a irregularidade(...).*

Como se vê, restou clarividente a conduta ilegal dolosa do ex-prefeito que violou os princípios da Administração Pública, nos termos do art. 10, inciso XI da Lei 8.429/92[4], já que liberou verbas para obra de reforma e adaptação do prédio onde funcionaria a sede do PETI, estando tal obra abandonada e inacabada, restando caracterizado, portanto, o inequívoco desperdício de recursos públicos.

Neste caso, tal conduta ímproba causou dano ao erário municipal, mostrando-se prudente a implementação das sanções insculpidas no art. 12, incisos II do aludido Diploma.

## 2.2.2) DOS ATOS DE IMPROBIDADE QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

### 2.2.2.1) DA APLICAÇÃO DE RECURSO NO FUNDEB DE VALORES INFERIORES AO MÍNIMO (60%), COM MOVIMENTAÇÕES FINANCEIRAS, ILEGAIS E NÃO VINCULADAS DE R\$ 420.998,56 DESTE RECURSO.

Como se sabe, os recursos do FUNDEB são aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios.

O art. 22 da Lei nº 11.494/2007 estabelece que, pelo menos, 60% da verba do FUNDEB serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública[5].

Já o art. 23[6] da mesma lei dispõe que os recursos do FUNDEB devem ser utilizados nas hipóteses específicas nele elencadas.

Segundo o já mencionado relatório da auditoria do TCE/PB, “*(...) foram considerados os empenhos constantes no doc. TC nº 13133/11, que representa o montante de R\$ 93.826,72. Adicionando a este valor a quantia levantada pela Auditoria em seu relatório inicial, obtém-se o montante de R\$ 1.600.052,29, que, comparado com a receita do período – R\$ 2.838.140,01, resulta no percentual de 56,38%, permanecendo, mesmo assim, as aplicações com o magistério abaixo do limite legal (...).*

Inclusive, o aludido corpo técnico constatou a realização de movimentações financeiras ilegais com recursos do FUNDEB, o que contrariou o disposto nos arts. 16 e 17, da Lei Federal nº 11.494/07, permanecendo, assim, irregularidades neste aspecto.

Embora o promovido tenha sustentado que “*(...) o desprendimento financeiro com a valorização do magistério superou os 60%, não havendo que se falar em descumprimento da obrigação de aplicar 60% das receitas do FUNDEB em tal valorização. (...)*”, a toda evidência, tem-se que o corpo técnico do TCE/PB demonstrou que aquele ex-gestor desrespeitou a determinação legal de aplicação de, pelo menos, 60% da verba



do FUNDEB, no magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, violando, de maneira clara e inequívoca, os princípios da Legalidade e da Moralidade que regem a Administração Pública, ferindo o §1º, do art. 37 da CF e o artigo 11, I, da Lei nº 8.429/92.

Percebe-se *ictu oculi* que o promovido não só deu azo a inequívoco ato grave de improbidade administrativa quando não aplicou corretamente os recursos do FUNDEF, mas também quando praticou movimentações financeiras ilegais com recursos do FUNDEB, o que contrariou o disposto nos arts. 16 e 17, da Lei Federal nº 11.494/07.

Portanto, diante do que restou até aqui exposto, verifica-se plenamente configurado o ato de improbidade apontado na peça de ingresso, mostrando-se prudente a implementação das sanções insculpadas no art. 12, incisos III da LIA.

#### **2.2.2.2) DO NÃO RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS DO INSS NO MONTANTE DE R\$ 806.621,54, COM POTENCIAL GERAÇÃO DE JUROS E MULTAS, EM INEQUÍVOCA ONERAÇÃO DO ERÁRIO MUNICIPAL.**

Consoante restou apurado pelos auditores fiscais do Tribunal de Contas deste Estado, o ex-gestor não efetuou o recolhimento de contribuições patronais ao INSS, no valor total estimado de R\$ 806.621,54.

Embora o promovido alegue, na contestação, que “(...) O Município, no início do exercício de 2009, realizou o parcelamento de todas as dívidas com o INSS, o que culminou, posteriormente, com a conclusão do termo de parcelamento. Efetivamente os valores foram diluídos ao longo do tempo e foram pagos de acordo com o termo de parcelamento da dívida. (...)”, resta perceptível que a conduta praticada pelo administrador configurou ato de improbidade administrativa e, por essa mesma razão, causou lesão ao erário, porquanto a simples omissão no pagamento das contribuições patronais resulta num acúmulo de dívidas e dano à esfera previdenciária dos servidores, ficando estes dependentes do recolhimento de suas contribuições para fins de aposentadoria ou outros benefícios previdenciários.

Outrossim, a ausência de repasse das contribuições na data aprazada gera obrigação de pagar o valor com juros e correção monetária.

Por essas razões, conclui-se que os elementos trazidos aos autos demonstram a ocorrência de negligência da parte promovida na omissão da prática de ato de ofício, causando prejuízo do Erário e importando em ofensas aos princípios da honestidade, legalidade e lealdade, de modo que restam configurados os atos previstos nos art. 10, X, e art. 11, inciso I, da Lei Federal nº 8.492/92.

#### **2.2.2.3) DA IRREGULARIDADES NA PRESTAÇÃO DE CONTAS.**

Segundo o relatório da auditoria do TCE/PB, o promovido incorreu em irregularidades na prestação de suas contas relacionadas ao exercício de 2009 (divergência de valores com relação à receita orçamentária; omissão de receitas; movimentações indevidas entre as diversas contas da Prefeitura Municipal; Balanços financeiro e patrimonial não refletindo a realidade).

Do mesmo modo, tais condutas nos revelam a ocorrência de negligência do requerido na omissão da prática de ato de ofício, causando prejuízo do Erário e importando em ofensas aos princípios da honestidade, legalidade e lealdade, de modo que restam configurados os atos previstos nos art. 10, X, e art. 11, inciso I, da Lei Federal nº 8.492/92.

### **3) DISPOSITIVO.**



**ANTE O EXPOSTO**, mais que dos autos constam e princípios de direito aplicáveis à espécie, **JULGO PROCEDENTE O PEDIDO** para **CONDENAR JOSE RIBAMAR DA SILVA**: 1) ao ressarcimento integral do dano, quantificado em R\$ 1.776.451,97 (um milhão setecentos e setenta e seis mil quatrocentos e cinquenta e um reais e noventa e sete centavos), com atualização monetária e juros de mora de 1% ao mês fixados a partir do evento danoso); 2) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; 3) perda da função pública (caso continue a exercer função no âmbito da Administração Pública em geral); 4) suspensão dos direitos políticos por 08 (oito) anos; 5) Multa civil no valor correspondente a duas vezes o valor do dano (R\$ 3.552.903,94), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora de 1% ao mês (art. 406 do CC) a partir da sentença; 6) Proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que seja por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo período de 05 (cinco) anos; tudo à luz do disposto nos art(s). 487, inciso I, do CPC c/c art. 10, incisos, X, VIII e XI (prejuízo ao erário) e art. 11, caput e inciso I da Lei nº 8.429/92 (violação dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e impessoalidade) c/c art. 12, incisos II e III, todos, da Lei nº 8.429/92.

Registre-se que o ressarcimento do dano, perda dos bens/valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio e a multa civil deverão ser revertidos em favor do Município de Imaculada/PB, conforme dispõe o art. 18 da Lei de Improbidade Administrativa.

Custas pelo réu. Deixo de condená-lo ao pagamento de honorários advocatícios, por ser incabível seu recebimento pelo Ministério Público (RT 729/202, JTJ 175/90).

Publicada e registrada eletronicamente. **Intime-se o promovido.**

**Ciência ao Ministério Público e ao Município de Imaculada/PB.**

**Com o trânsito em julgado:** 1) **Abra-se** vista ao Ministério público e, em seguida, **intime-se** o Município envolvido para, no prazo de 15 (quinze) dias (arts. 180 e 183 do CPC), requererem o cumprimento da sentença; 2) **Após, proceda-se** o cadastramento das penas impostas neste feito no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa (CNAI), colacionando o respectivo comprovante; 3) **expecam-se** as comunicações de ordem, inclusive ao Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Paraíba, bem como ao cartório da Zona Eleitoral que abranja o Município de Imaculada/PB, para fins da suspensão dos direitos políticos; 4) **Oficie-se** ao Banco Central do Brasil, assim como à Secretaria de Administração do Estado da Paraíba e ao Município de Imaculada/PB, comunicando-lhes sobre a proibição do promovido de contratar com o poder público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios às instituições financeiras oficiais que realizam tais benefícios; 5) **remetam-se** os autos à contadoria judicial, objetivando proceder o cálculo das custas processuais, assim como do valor da condenação pertinente ao ressarcimento ao erário e à multa civil, tomando como parâmetro, para tanto, a sentença transitada em julgado nestes autos. 6) Em seguida, **intime-se** o promovido para cumprimento da sentença no prazo de 15 (quinze) dias, sob penas de inscrição das custas na dívida ativa, além das demais consequências legais em relação aos demais termos do presente *Decisum*.

**Se houver a interposição de Apelação:** 1. **Intime-se** a parte recorrida para apresentar contrarrazões à apelação, no prazo de 15 (quinze) dias (CPC, art. 1.010, § 1º). 2. **Se o apelado interpuser**



**apelação adesiva, intime-se** o apelante para apresentar contrarrazões, em 15 (quinze) dias (CPC, art. 1.010, § 2º). **3.** Após as formalidades acima mencionadas, **remetam-se** os autos ao Egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba (CPC, art. 1.010, § 3º).

Diligências necessárias.

Cumpra-se.

Água Branca/PB, data e assinatura eletrônicas.

**MATHEWS FRANCISCO RODRIGUES DE SOUZA DO AMARAL**

*Juiz de Direito*

[Documento datado e assinado elet

---

**[1]** 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: (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

**[2]** Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas na Lei. (...)

**[3]** 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: (...) VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente; (...) 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;

**[4]** 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: (...) XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

**[5]** Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

**[6]** Art. 23. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos: I - no financiamento das despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; II - como garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica.

