



Poder Judiciário da Paraíba  
2ª Vara Mista de Sapé

AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64) 0800464-55.2016.8.15.0351  
[Dano ao Erário, Violação aos Princípios Administrativos]  
AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA  
REU: MARIA AUXILIADORA DIAS DO REGO

### SENTENÇA

Processo nº. 0800464-55.2016.8.15.0351

Juiz prolator: Jailson Shizue Suassuna

Natureza do feito: Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa

Autor(a): Ministério Público do Estado da Paraíba

Promovido: Maria Auxiliadora Dias Rêgo

### SENTENÇA

Vistos, etc.

Trata-se de Ação Civil Por Ato de Improbidade Administrativa, promovida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA em desfavor de MARIA AUXILIADORA DIAS RÊGO, ex-Prefeita do município de Riachão do Poço - PB, objetivando a condenação da promovido pela prática de atos de improbidade administrativa tipificados nos arts. 10 e 11, todos da Lei nº 8.429/92.



Consta da inicial que a presente ação civil pública versa sobre o superfaturamento de obras, relativas ao exercício financeiro de 2009 realizadas no Município de Riachão do Poço, sob a responsabilidade da Sra. Maria Auxiliadora Dias Rêgo, Prefeita Constitucional à época do Município, na oportunidade em que foi avaliada a legalidade das despesas e a regularidade da execução das obras públicas e/ou serviços de engenharia.

Assevera que perante a Promotoria do Patrimônio Público da comarca de Sapé, tramitou o procedimento administrativo tombado sob o nº 04/2016, historiando a existência de processo de prestação de contas TC 07742/2011. Neste, chegou-se à conclusão de que, no ano de 2009 especificamente, a parte Promovida praticou diversas irregularidades a ocasionar inegável lesão ao erário público. Dentre elas, o Tribunal de Contas do Estado Constatou o excesso de custo no montante de R\$ 107.233,06, referente a recursos próprios, sendo R\$ 79.114,52 no sistema de abastecimento de água completo da Comunidade Ribeiro - havendo, também, a ausência de lançamento no SAGRES do pagamento do empenho n. 0023493/08 - e R\$ 28.118,54 em terraplanagem nas estradas vicinais.

Ressalta que a parte Promovida não apresentou os ART (Anotação de Responsabilidade Técnica junto ao CREA), das seguintes obras: (I) Implantação de abastecimento de água na Comunidade Primavera; (II) Abastecimento de água na comunidade Primavera II e da Escola João Bernardo Semeão; (III) Construção de unidades habitacionais no Conjunto Novo Riachão; (IV) Construção do Sistema de iluminação do Estádio de Futebol Municipal, além dos termos aditivos ao contrato. Ademais, a parte Promovida realizou o fracionamento do objeto na obra de implantação de Sistema de Abastecimento d'água da Comunidade Lagoa do Padre I e II, quando deveria ter realizado através da Licitação na modalidade Tomada de Preços, gerando um excesso de custo no montante de R\$ 3.859,12 (três mil oitocentos e cinquenta e nove reais e doze centavos). Destaca que o excesso de custo apurado no montante de R\$ 3.859,12 na obra de implantação de sistema de abastecimento d'água na Comunidade Lagoa do Padre I e II refere-se ao exercício de 2010 e, de acordo com a Auditoria da Corte de Contas, deve ser analisado no bojo do Processo TC Nº 04097/11, que trata da PCA daquele exercício, não fazendo parte da presente Ação Civil Pública, bem como, na mesma oportunidade, o Relator assevera em seu voto que a impropriedade cometida através do excesso de custo no valor de R\$ 79.114,52), já foi apreciada por este Tribunal, ocasião em que houve, inclusive, a imputação de débito do referido excesso, através do ACÓRDÃO APL - TC 00073/12, não fazendo, também, parte desta Ação. Aduz que as irregularidades apontadas e direcionadas à parte Promovida na presente demanda referem-se as despesas com obras realizadas pelo município de Riachão do Poço, durante o exercício de 2009, em razão da constatação de excesso de custo no montante de R\$ 28.118,54 pago em excesso nos serviços de terraplanagem em estradas vicinais, devendo ser imputado à ex gestora do Município, além da aplicação de multa à mesma, no valor de R\$ 2.075,00, em virtude de infração grave a norma legal, nos termos do art. 55 e 56, II e IV da LOTCE, fixando-se o prazo de trinta dias para recolhimento ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme acórdão do TC nº AC2-TC 00501/2013.

Nessa esteira de entendimento, estampada a ocorrência de atos de improbidade administrativa, revelada pelos atos ora explanados, inarredável é a conclusão da irregularidade da aplicação



dos recursos públicos, ocasionando a violação aos princípios da legalidade e moralidade administrativa, razão pela qual o Ministério Público do Estado da Paraíba intenta a presente demanda, com vistas a salvaguardar o patrimônio público, razão pela qual requer seja julgado procedente o pedido para condenar a promovida ao ressarcimento integral do prejuízo causado ao patrimônio público municipal, no importe de R\$ 28.118,54 (vinte e oito mil, cento e dezoito reais e cinquenta e quatro centavos), com as devidas correções monetárias, bem como incurso nas sanções impostas nos arts. 12, II e III da Lei 8.429/92.

Devidamente notificada, a demandada apresentou defesa escrita (Num. 10625512).

Recebida a inicial (Num. 13505185), a ré foi citada e apresentou contestação (Num. 14458707).

Impugnação à contestação (Num. 14677918)

Intimados para especificarem provas a produzir, o MP requereu o julgamento antecipado da lide, nos termos do art. 355, I do CPC (Num. 27077646) e a parte promovida fez a juntada de documentos.

Alegações finais do Ministério Público (Num. 32882802) e da promovida (Num. 34839063).

Através da Resolução do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, que instaurou regime de exercício jurisdicional conjunto para fins de atendimento à Meta 04 do Conselho Nacional de Justiça, para o qual este magistrado foi designado, vieram-me os autos para prolação de sentença.

É o relatório.

Decido.

A presente ação tem sua gênese em acórdão do TCE-PB, por supostas irregularidades cometidas pela promovida referentes a despesas com obras realizadas pelo município de Riachão do Poço, durante o exercício de 2009, em razão da constatação de excesso de custo no montante de R\$ 28.118,54 pago em excesso nos serviços de terraplenagem em estradas vicinais, devendo ser imputado à ex gestora do Município, além da aplicação de multa à mesma, no valor de R\$ 2.075,00, em virtude de infração grave a norma legal, nos termos do



art. 55 e 56,11 e IV da LOTCE, fixando-se o prazo de trinta dias para recolhimento ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme acórdão do TC n° AC2-TC 00501/2013.

Destaco, nesta perspectiva geral, a expertise técnica do TCE na análise contábil das administrações municipais, todavia, as conclusões trazidas á lume pelo órgão de contas por óbvio não constituem um retrato definitivo do agir administrativo do gestor ora acionado. Além de não vincular a esfera judicial, que é independente e livre para rumar sentido, pode ser infirmada através da produção de elementos de convicção objetivos. A conclusão que se segue, portanto, é de que, para afastar a eficácia e validade jurídica das decisões técnicas daquela Corte, faz-se imprescindível a existência de prova idônea suficiente a demonstrar algum erro de julgamento ou violação do devido processo legal.

É cediço que o TCE faz sua análise a vista dos documentos que instruíram o procedimento administrativo interno. Todavia, tal fato não é motivo para se furtar ao judiciário de também apreciá-los para que, diante do exame do arcabouço probatório, retire suas próprias conclusões, formando seu livre convencimento.

Nessa esteira, entendo que apenas o relatório e o acórdão do TCE, desacompanhados dos documentos que o instruíram, não são provas suficientes da materialidade dos fatos para uma condenação da promovida.

Assevero que a auditoria não se baseou em fatos concretos, documentos ou perícias, pois apresentou uma conclusão fundada em meras ilações e conjecturas, conforme se observa da análise da Auditoria (Num. 5796016 - Pág. 17):

“O representante da prefeitura apresentou novas estradas vicinais, não apresentadas na inspeção anterior, cujo quantitativo somado às estradas já inspecionadas alcança a extensão total de 54,29km. Impende acrescentar que a quantidade de material para aterro informado pelo defendente às fls. 642 são equivalentes aos informados em campo pelo representante da prefeitura, ou seja, 2.285,74m<sup>2</sup>, o que equivale a 380 carradas de caminhão caçamba de 6m<sup>2</sup> de capacidade.

Os preços unitários de referência mais adequados para se utilizar, por se tratar de serviço específico de terraplanagem em estradas não pavimentadas, são os do DEP-PB e não os sugeridos pelo defendente (SINAPI). E procedendo com a análise dos valores pagos em confronto com os quantitativos alcançados em inspeção em campo conclui-se pela permanência de pagamento em excesso no quibus de R\$ 28.118,54, conforme abaixo: (...)”

Ressalte-se que o Ministério Público, autor da ação, intimado para especificar provas a produzir, contentou-se com as provas existentes nos autos, requerendo o julgamento da lide, tão somente com base no relatório DECOP/DICOP N° 521/11 (Num. 5796016 - Pág. 16-21).



Ressalte-se, ainda, que a promovida alega em sua defesa que à época, devido às chuvas ocorridas no município, as estradas que haviam sido recentemente aplanadas acabaram prejudicadas e demandaram o emprego de material adicional para compensar o desgaste causado pelas águas, sendo necessária a utilização de novas carradas de piçarro para realização da obra. Ou seja, em virtude de evento imprevisível (chuvas em demasia), a terraplanagem teve que ser refeita em algumas localidades, não se revestindo a conduta de qualquer resquício de má-fé.

Assevera que a própria auditoria do TCE confirma a utilização dos recursos em compra e aplicação do material nas próprias estradas, não havendo de se falar em malversação dos recursos, eis que comprovadamente aplicados na obra realizada. Assim, conforme indicam os documentos acostados aos autos, os respectivos produtos e/ou serviços foram efetivamente adquiridos em proveito do Município, sendo certo que eventual imprevisibilidade das necessidades de compra de materiais não é suficiente para invalidar a realização da despesa e dar margem a condenação por improbidade administrativa e a suposta irregularidade formal na compra de materiais supervenientemente necessários à obra ou mesmo na entrega das Anotações de Responsabilidade Técnica podem até evidenciar a inabilidade técnica e jurídica da gestão municipal, mas jamais dolo ou má-fé.

Analisando os documentos juntados aos autos, verifico que não há um suporte mínimo probatório de eventual dano ao erário, bem como ausente a prova de facilitação ou concorrência 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 para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, nos termos do art. 10 da Lei 8.429/92.

Sobre o tema, faz-se necessário destacar os seguintes entendimentos jurisprudenciais:

**APELAÇÃO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONVÊNIO FIRMADO ENTRE O MUNICÍPIO E ESTADO DA PARAÍBA. CONSTRUÇÃO DE ESCOLA MUNICIPAL. ADITIVO CONTRATUAL QUANTO AO VALOR INICIAL. FATO SUPERVENIENTE. COMPROVAÇÃO. SUPOSTA VIOLAÇÃO AO ART. 11, DA LEI 8.429/92. DESCABIMENTO. IMPROBIDADE NÃO CONFIGURADA. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO DO RECURSO. "IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ÔNUS DA PROVA. PROVA CERTA E CONCRETA. CONDENAÇÃO. PRESSUPOSTO. 1. Aplicam-se aos feitos de improbidade as regras concernentes ao ônus da prova previstas no art. 333 do CPC. 2. A ação de improbidade administrativa exige prova certa, determinada e concreta dos atos ilícitos, para ensejar condenação. 3. Remessa conhecida e improvida. Unanimidade. (TJ-MA - REMESSA: 355702010, Rel. PAULO SÉRGIO VELTEN PEREIRA, 16/05/2011, JOAO LISBOA)." - "Para que haja a efetiva caracterização da conduta ora investigada, deve-se comprovar o dolo**



por parte do agente público, ou seja, a má-fé e a desonestidade com a coisa pública tornam-se premissa do ato de improbidade administrativa, é dizer, a conduta dolosa do agente público, seja ela comissiva ou omissiva, deve ferir os princípios constitucionais da Administração Pública, para fins de incidência das sanções legais previstas na Lei de Improbidade Administrativa. Portanto, entendo não ter sido constatada tal situação".1 (TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00040322920138150251, 4ª Câmara Especializada Cível, Relator DES. JOÃO ALVES DA SILVA , j. em 14-05-2019).

RECURSO OFICIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE NÃO PRESTAÇÃO DAS INFORMAÇÕES REQUISITADAS PELA CURADORIA DO MEIO AMBIENTE. SUPOSTA OFENSA AO ARTIGO 11, DA LEI 8.429/92. ELEMENTO SUBJETIVO NÃO DEMONSTRADO. NECESSIDADE. IMPROBIDADE NÃO CONFIGURADA. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO DO RECURSO. - "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 eivada de culpa grave, nas do artigo 10."(AIA 30/AM, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, julgado em 21/09/2011, DJe 28/09/2011) - "O ato ilegal só adquire os contornos de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvada pela má intenção do administrador, caracterizando a conduta dolosa; a aplicação das severas sanções previstas na Lei 8.429/92 é aceitável, e mesmo recomendável, para a punição do administrador desonesto (conduta dolosa) e não daquele que apenas foi inábil (conduta culposa)". (STJ, REsp 1257150/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/09/2013, DJe 17/09/ (TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00007800420168150351, 4ª Câmara Especializada Cível, Relator MIGUEL DE BRITTO LYRA FILHO , j. em 25-02-2019).

Ainda, para configuração da improbidade administrativa por violação aos princípios da Administração, a doutrina aponta quatro requisitos cumulativos: (i) ação ou omissão voluntária de princípio constitucional regulador da Administração Pública; (ii) comportamento funcional ilícito denotativo de desonestidade, má fé ou falta de probidade do agente público; (iii) ação ou omissão dolosa funcional; e (iv) que não decorra da transgressão de princípio constitucional, enriquecimento ilícito do agente público improbo ou lesão ao erário. (PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de Improbidade Administrativa Comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas. 3 ed. 2 reimpr. São Paulo: Atlas, 2007).

Nesse quadro, levando-se em consideração os requisitos acima destacados, em conjunto com os argumentos lançados pelas partes, me convenço da inexistência de ato de improbidade a amparar a presente ação civil pública, notadamente ante a ausência de ação dolosa funcional ou mesmo ofensa a princípio constitucional da Administração Pública.



As hipóteses do artigo 11, da LIA que permeiam a caracterização da improbidade administrativa devem ser analisadas com parcimônia e razoabilidade, sobretudo porque são condutas que, a princípio, não geram lesão ao patrimônio público nem enriquecimento ilícito por parte do agente público.

Logo, torna-se incabível a procedência da ação de improbidade, porquanto demandas desta natureza exigem certeza e demonstração clara de que o promovido, intencionalmente, agiu com dolo ou que seu ato ou omissão veio a gerar algum dano, em razão do descumprimento de Lei.

O dolo, ainda que genérico, é essencial para caracterização deste tipo de improbidade.

Mesmo que a conduta praticada pelo agente estivesse qualificada pelas provas constantes dos autos, não se vê dolo intencional ou má-fé a ponto de desonrar, manchar ou desprestigiar o múnus público exercido por ele, especialmente diante da situação de aparência extraída dos fatos.

O autor, portanto, não se desincumbiu de seu ônus probatório a teor do que prescreve o artigo 373, I, Código de Processo Civil.

Inexistente lesividade a ponto de reconhecer ato ímprobo na conduta descrita na inicial, o que leva à improcedência dos pedidos.

Ademais, não é toda ilegalidade que poder ser enquadrada como ato de improbidade administrativa.

Nem todos os atos ilegais são ímprobos, sob pena de risco a segurança jurídica e instalação de verdadeiro caos jurídico.

Com precisão técnica, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que “a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública pela má-fé do servidor. Se, assim, não fosse qualquer irregularidade praticada por um agente público poderia ser enquadrada como improbidade por violação do princípio da legalidade, sujeitando-o as pesadas sanções da respectiva lei, o que por certo tornaria inviável a própria atividade administrativa, pois o erro é da essência do ser humano e simples erro não pode ser havido como ato de desonestidade para com o Estado”. (STJ -REsp:



1544839 RN 2015/0176882-3, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Publicação: DJ 02/09/2016)

A improbidade, assim, nada mais é que a ilegalidade qualificada pelo dolo excessivo, o que não vejo presente no caso narrado.

Por isso, tenho que a ação civil pública está baseada em suposições que não encontraram suporte probatório.

Por fim, indispensável anotar que, a condenação de agentes públicos à prática de improbidade administrativa é gravíssima, e deve vir embasada em prova indubitável quanto ao cometimento do ato ímprobo.

Diante do exposto, tendo tudo muito bem visto e examinado, JULGO IMPROCEDENTE O PEDIDO DO AUTOR, o que o faço com fulcro no art. 487, I do CPC, extinguindo o processo com julgamento do mérito.

Ciência ao Ministério Público.

Remessa necessária, por aplicação analógica ao art.19 da Lei 4.717/65.

Publicação e registro eletrônico.

Intime-se.

Sapé, 09 de outubro de 2020.

JAILSON SHIZUE SUASSUNA

Juiz de Direito

Em regime de Mutirão - META 4 - CNJ

