



Número: **0802249-84.2019.8.15.0371**

Classe: **AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Órgão julgador: **4ª Vara Mista de Sousa**

Última distribuição : **10/06/2019**

Valor da causa: **R\$ 534.986,90**

Assuntos: **Dano ao Erário**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
MUNICIPIO DE SOUSA (AUTOR)	
ANDRE AVELINO DE PAIVA GADELHA NETO (REU)	HELICIO STALIN GOMES RIBEIRO (ADVOGADO)
NOEMIA RACHEL DE ARAUJO GADELHA (REU)	ALESSANDRO DE SA GADELHA registrado(a) civilmente como ALESSANDRO DE SA GADELHA (ADVOGADO)
JUCELIO COSTA DE ARAUJO (REU)	Felipe Crisanto Monteiro Nóbrega (ADVOGADO)
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAIBA (TERCEIRO INTERESSADO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
89053736	03/05/2024 11:45	Sentença	Sentença



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA PARAÍBA

4ª VARA MISTA DA COMARCA DE SOUSA

Fórum "Dr. José Mariz". Rua Francisco Vieira da Costa, s/n, Rachel Gadelha, Sousa – PB, **Tel.** (83) 3522-6601

E-mail: sou-vmis04@tjpb.jus.br | **Whatsapp:** (83) 99144-6719 - Atendimento das 07 às 14h00min, exceto sábados, domingos e feriados.

Processo: 0802249-84.2019.8.15.0371

Classe: AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64)

Assunto: [Dano ao Erário]

AUTOR: MUNICIPIO DE SOUSA

REU: ANDRE AVELINO DE PAIVA GADELHA NETO, NOEMIA RACHEL DE ARAUJO GADELHA, JUCELIO COSTA DE ARAUJO

SENTENÇA

Trata-se de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa c/c Ressarcimento e Tutela Provisória de Urgência proposta pelo **MUNICÍPIO DE SOUSA** em face de **ANDRE AVELINO DE PAIVA GADELHA NETO, NOEMIA RACHEL DE ARAUJO GADELHA, JUCELIO COSTA DE ARAUJO e JUCELIO COSTA DE ARAUJO E CIA LTDA**, pela prática, em tese, das condutas previstas, à época, nos art. 10, inciso XII, da Lei 8.429/1992.



Afirma o autor que os réus agiram com intenção de fraudar procedimento licitatório realizado pelo Município, que visava a aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, acusando-os de que o procedimento foi totalmente direcionado para a empresa Jucelio Costa de Araújo e Cia LTDA – Supermercado Félix, vencedora.

Em razão disso requereu, em sede de tutela de urgência, a indisponibilidade dos bens dos demandados. No mérito, a condenação dos réus nas penalidades previstas no art. 12, inciso II, da Lei 8.429/1992, além do ressarcimento integral do dano causado, que declarou ser no valor de R\$ 534.986,90 (quinhentos e trinta e quatro mil novecentos e oitenta e seis reais e noventa centavos).

Anexou documentos, dentre eles, relatório de auditoria (Id n. 21895725).

Manifestações prévias por Noêmia Rachel de Araújo Gadelha (Id n. 26725256), André Avelino de Paiva Gadelha Neto (Id n. 26745119 e Id n. 26745125) e Jucelio Costa de Araújo e Jucelio Costa de Araujo e Cia LTDA (Id n. 26779910).

Tutela de urgência de indeferida (Id n. 26779911).

Recebida a petição inicial (Id n. 30659465).

Contestações por Noêmia Rachel de Araújo Gadelha (Id n. 31748511), André Avelino de Paiva Gadelha Neto (Id n. 31870697) e Jucelio Costa de Araújo e Jucelio Costa de Araújo e Jucelio Costa de Araujo e Cia LTDA (Id n. 31929055).

Réplica às contestações (Id n. 32840045, Id n. 32844053, Id n. 32844055 e Id n. 32845012).

Oportunizado às partes a produção de outras provas (Id n. 37222099).

Em resposta, André Avelino de Paiva Gadelha Neto requereu a produção de prova testemunhal e juntada de documentos (Id n. 50371696).

Determinado a intimação das partes para pronunciamento acerca das inovações implementadas pela Lei n. 14.230/2021 (Id n. 53322231).

Noêmia Rachel de Araújo Gadelha pugnou pelo reconhecimento da prescrição (Id n. 53714130). Por sua vez, André Avelino de Paiva Gadelha Neto requereu a improcedência da ação por ausência de dolo (Id n. 54201140). O Município de Sousa entendeu a não aplicação da nova lei ao caso (Id n. 54301108). Por fim, Jucelio Costa de Araújo e Jucelio Costa de Araújo e Jucelio Costa de Araujo e Cia LTDA também requereram a improcedência da demanda (Id n. 54315053). Na sequência, André Avelino de Paiva Gadelha Neto novamente se pronunciou, desta vez pugnando pelo reconhecimento da prescrição (Id n. 56952867).

Já o Ministério Público requereu o prosseguimento da ação (Id n. 59990233).

Prescrição afastada (Id n. 60791149).

Novamente foi oportunizado às partes a produção de outras (Id n. 68455315).

Em resposta, o Município de Sousa requereu o julgamento antecipado (Id n. 70118400). André Avelino de Paiva Gadelha Neto novamente requereu a produção de prova testemunhal e juntada de documentos (Id n. 71875423).

Audiência de instrução realizada em 13/09/2023 (Id n. 79105957).



Memoriais pelo Município de Sousa (Id n. 80872891), André Avelino de Paiva Gadelha Neto (Id n. 82725672), Noêmia Rachel de Araújo Gadelha (Id n. 82760388), Jucelio Costa de Araújo e Jucelio Costa de Araújo e Jucelio Costa de Araujo e Cia LTDA (Id n. 82857625).

Com vistas dos autos, o Ministério Público emitiu parecer pela improcedência dos pedidos (Id n. 85221233).

Autos conclusos.

Relatado no essencial. FUNDAMENTO e DECIDO.

O feito encontra-se apto a receber sentença, uma vez que os elementos de convicção já acostados aos autos são suficientes à compreensão da pretensão e ao desate da controvérsia instaurada.

As matérias envolvendo a inépcia da inicial e/ou ausência de individualização das condutas se confundem com o mérito da ação, porquanto a responsabilização ou não do réus pelos atos ímprobos que lhe são imputados, representa o cerne da questão a ser dirimida na demanda.

Não se pode olvidar, ainda, que a análise do processamento da ação civil pública reclama a aplicação do princípio do *in dubio pro societate*, porquanto é de interesse da sociedade a persecução da verdade, em se tratando de gestão da coisa pública.

Dessa forma, afasto a preliminar de inépcia da inicial.

Ausentes questões preliminares e/ou outras de ordem processual pendentes de apreciação, e estando presentes os pressupostos de constituição e desenvolvimento da relação processual, do interesse processual e da legitimidade das partes, avanço ao mérito.

A improbidade administrativa está prevista no artigo 37, §4º, da Constituição Federal e, diante deste mandamento constitucional, o Poder Legislativo editou a Lei n. 8.429/92, de modo a disciplinar os mecanismos para a punição dos agentes públicos e particulares que pratiquem atos ímprobos ofensivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa, devidamente elencados na referida lei.

A norma de regência (Lei n. 8.429/92), ao dar efetividade ao disposto na Constituição, definiu três espécies de atos de improbidade administrativa.

No artigo 9º, os que importam enriquecimento ilícito do administrador; no artigo 10, os que causam prejuízo ao erário público; e, no artigo 11, os que violam os princípios da Administração, cuja normatividade é cada vez mais acentuada pela sua positividade em texto constitucional.

Após a propositura da ação, a Lei de Improbidade Administrativa passou por grandes e profundas alterações introduzidas pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, que modificaram substancialmente o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa.

Assim é que as modalidades culposas se tornaram atípicas, pois somente consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas no art. 9º, 10 e 11 da referida lei, ressalvados os tipos previstos em leis especiais.

A aplicabilidade da nova lei aos processos em curso, no que tange à exclusão da modalidade culposa, foi recentemente assentada pelo STF no julgamento do Tema n. 1.199, nos seguintes termos:

Tema 1.199:



1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se — nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA — a presença do elemento subjetivo — DOLO;

2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 — revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa —, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;

3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;

4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

STF. Plenário. ARE 843989/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/8/2022 (Repercussão Geral – Tema 1.199) (Info 1065). - Grifos acrescentados.

Ressalto que mesmo antes da reforma já não bastava a ilegalidade ou irregularidade da conduta do administrador para caracterizar o ato de improbidade administrativa. Para que uma conduta ilícita de agente público seja tipificada como ato de improbidade é necessário *“ter esse traço comum e característico de todas as modalidades de improbidade administrativa: desonestidade, má-fé, falta de probidade no trato da coisa pública”* (Marino Pazzagli Filho, Lei de Improbidade Administrativa Comentada, 5ª ed., 2011, pág. 02).

Para tanto, indispensável a presença de dolo ou má-fé na conduta do agente público quando da prática do ato ímprobo, circunstância agora reforçada pelas alterações introduzidas pela Lei n. 14.230/2021, dentre as quais a que determina a aplicação ao sistema da improbidade dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador (art. 1º, § 4º, da Lei n. 8.429/1992). Afinal, a intenção da Lei de Improbidade Administrativa é coibir atos praticados com intenção lesiva à Administração Pública e não apenas atos que, embora ilegais ou irregulares, tenham sido praticados por administradores inábeis sem a comprovação de má-fé ou deliberada desonestidade.

Nesse compasso, a mera violação da legalidade por si só não caracteriza ato de improbidade administrativa. Para caracterização do ato de improbidade administrativa exige-se a presença do elemento subjetivo na conduta do agente público, pois inadmissível a responsabilidade objetiva em face do atual sistema jurídico brasileiro, principalmente considerando a gravidade das sanções contidas na Lei de Improbidade Administrativa.

Sobre o tema, já ensinava Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O enquadramento na lei de improbidade exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Mesmo quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto. A quantidade de leis, decretos, medidas provisórias, regulamentos, portarias torna praticamente impossível a aplicação do velho princípio de que todos conhecem a lei. Além disso, algumas normas admitem diferentes interpretações e são aplicadas por servidores públicos estranhos à área jurídica. Por isso mesmo, a aplicação da lei de improbidade exige bom-senso, pesquisa da intenção do agente, sob pena de sobrecarregar-se inutilmente o Judiciário com questões irrelevantes, que podem ser adequadamente resolvidas na própria esfera administrativa. A própria severidade das sanções previstas na Constituição está a demonstrar que o objetivo foi o de punir infrações que tenham um



mínimo de gravidade, por apresentarem consequências danosas para o patrimônio público (em sentido amplo), ou propiciarem benefícios indevidos para o agente ou para terceiros. A aplicação das medidas previstas na lei exige observância do princípio da razoabilidade, sob o seu aspecto de proporcionalidade entre meios e fins.

E conclui a ilustre doutrinadora:

No caso da lei de improbidade, a presença do elemento subjetivo é tanto mais relevante pelo fato de ser objetivo primordial do legislador constituinte o de assegurar a probidade, amoralidade, a honestidade dentro da Administração Pública. Sem um mínimo de má-fé, não se pode cogitar da aplicação de penalidades tão severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública.

(Direito Administrativo, Atlas, 19ª edição, 2006, pág. 785).

Não destoia disso o ensinamento de Marino Pazzagliani Filho, para quem a *“ilegalidade não é sinônimo de improbidade e a prática de ato funcional ilegal, por si só, não configura a improbidade”*. Para que a ilegalidade corresponda à improbidade, deve ter *“origem em comportamento desonesto, denotativo de má-fé, de falta de probidade do agente administrativo”* e a desonestidade pressupõe *“a consciência da ilicitude da ação ou omissão praticada pelo administrador e sua prática ou abstenção, mesmo assim, por má-fé”* (Lei de Improbidade Administrativa Comentada, Atlas, 3ª edição, pág. 113).

Deve-se também considerar que a objetividade jurídica a ser tutelada é a probidade administrativa, de modo que a finalidade das sanções é prevenir o uso da função pública de forma ímproba e não meramente irregular ou ilegal.

Assim, nada obstante a relevância com que se reveste a tutela da probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, fato é que as mudanças havidas na Lei de Improbidade Administrativa trouxeram inegavelmente maiores garantias para os agentes públicos, de quem se passou a exigir o dolo na conduta, assim considerado a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito previsto na norma, não bastando a voluntariedade, pois o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem a comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

Segundo a referida norma, considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos antes mencionados, não bastando a voluntariedade do agente, pois o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem a comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. Além disso, determinou citada lei a aplicação, ao sistema da improbidade administrativa, dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador (art. 1º, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei n. 8.429/1992).

Em adição, a reforma alterou a natureza exemplificativa do rol de condutas ímprobadas contido no artigo 11 da LIA, passando o *caput* do dispositivo legal a estabelecer que *“constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas”*. Após a reforma, portanto, o rol é taxativo.

Como destacado pelo eminente Relator na exposição inicial por ocasião do julgamento do referido Tema n. 1.199 do STF, essa alteração legislativa não foi analisada naquele recurso (*“Não estamos e não vamos discutir, Presidente, nesta questão, eventuais inconstitucionalidades de mudanças procedimentais, a questão da autonomia*



das instâncias que a nova modificação da Lei de Improbidade alterou, **a questão do art. 11 que era exemplificativo e agora é taxativo**. Esses assuntos serão discutidos em outras ações, já há outras ações, como há a questão da legitimidade concorrente³). - Grifos acrescentados.

Admita-se, no entanto, que esta alteração é semelhante à exclusão da modalidade culposa tornando atípica conduta outrora típica, mostrando-se razoável e adequado privilegiar entendimento no sentido de que a alteração, ante a ausência de determinação de sua retroatividade, não afeta condenações transitadas em julgado ou processos em fase de execução de sentença, mas deve ser observada nos processos em curso, ainda que o ato tenha sido praticado antes de sua vigência, porque o direito sancionador determina a observância, no momento do julgamento, da norma mais benéfica ao réu, tal qual determinado no julgamento vinculante acima referido.

Firmadas as balizas jurídicas norteadoras do presente julgamento, passo à análise fático-probatória do caso concreto.

O Município de Sousa pugna pela condenação dos réus, nos moldes da Lei de Improbidade de Improbidade Administrativa, pela prática, em tese, da conduta prevista no art. 10, inciso XII, da Lei n. 8.429/1992, consistente em “*permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente*”, no caso, da empresa Jucelio Costa de Araujo e Cia LTDA (Supermercado Félix).

Preliminarmente, é imperativo esclarecer a diferenciação entre as condutas elencadas no dispositivo legal mencionado. Permitir refere-se à omissão do agente público em impedir que terceiro se enriqueça ilicitamente, ainda que possua o poder e o dever de agir para evitar tal situação. Facilitar, por sua vez, implica em agir de maneira a tornar mais fácil ou favorável a ocorrência do enriquecimento ilícito de terceiro, mediante ações que concorram para tal desiderato. Já concorrer abarca a participação direta do agente público no enriquecimento ilícito de terceiro, seja através de atos próprios ou por meio de colaboração para a realização de condutas fraudulentas. Conforme ensinam André Jackson de Holanda Jr. e Rooney Charles Lopes de Torres:

A figura admite as mais diversas condutas para a configuração do ato de improbidade administrativa descrita no art. 10, XII, da LIA. Enquanto “**permitir**” denota uma ação de tolerância, de consentimento, significando, assim, uma **conduta de suportar a prática** de outra conduta, “**facilitar**” consiste em uma **conduta omissiva**, de não fazer. Por sua vez, “**concorrer**” resulta em uma **conduta comissiva**, de fazer algo.” (Torres, Ronny Charles Lopes de. Lei de Improbidade Administrativa Comentada/Ronny Charles Lopes de Torres e André Jackson de Holanda Jr. - São Paulo: Edital JusPodivm, 2023, p. 296) - Grifos dos autores.

No caso em tela, o Município de Sousa não logrou êxito em demonstrar a presença do elemento subjetivo necessário para caracterizar o ato de improbidade administrativa, qual seja, o dolo. Além disso, não houve individualização das condutas atribuídas a cada um dos réus, tendo em vista que o tipo normativo prevê três condutas distintas. Desse modo, não se pode presumir, de maneira automática, a responsabilidade dos requeridos sem que se comprove de forma clara e inequívoca a participação de cada um deles nas condutas ilícitas alegadas.

Ademais, cumpre ressaltar que, considerando que a conduta descrita no artigo 10 da Lei n. 8.429/1992 exige a demonstração do prejuízo ao erário, a ausência de tal comprovação poderia enquadrar a conduta como uma violação aos princípios da Administração Pública, demandando, assim, a subsunção a um dos tipos previstos no artigo 11 da mesma lei.

Também não restou demonstrado, de forma inequívoca, o prejuízo ao erário decorrente das supostas condutas dos requeridos. O simples fato da empresa demandada ter sido vencedora no processo licitatório, por si só, não configura ato ímprobo, pois é natural que em um certame licitatório haja um vencedor, sendo este escolhido conforme os critérios estabelecidos no edital.



Dessa forma, ante a ausência de demonstração do elemento subjetivo dolo e da inexistência de comprovação do prejuízo ao erário, não há como atribuir a autoria de atos ímprobos aos requeridos, tampouco há dano ao erário comprovado capaz de ensejar na obrigação de ressarcimento, de modo que a improcedência da ação é medida que se impõe.

Por todo o exposto, com esteio no art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil, c/c o § 11 do art. 17 da Lei n. 8.429/1992, em harmonia com o parecer do Ministério Público, **JULGO IMPROCEDENTE** a presente Ação Civil de Improbidade Administrativa proposta pelo MUNICÍPIO DE SOUSA contra ANDRE AVELINO DE PAIVA GADELHA NETO, NOEMIA RACHEL DE ARAUJO GADELHA, JUCELIO COSTA DE ARAUJO e JUCELIO COSTA DE ARAUJO E CIA LTDA.

Sem custas nem honorários advocatícios (arts. 17 e 18 da Lei n. 7.347/1985).

Publicada e registrada eletronicamente. **INTIMEM-SE.**

Sentença não submetida ao reexame necessário (art. 17, § 19, inciso IV, da Lei n. 8.429/1992).

Interposto recurso de apelação:

1. **Intime(m)-se** o(s) recorrido(s) para apresentar(em) contrarrazões à apelação, num prazo de 15 (quinze) dias (CPC, art. 1.010, § 1º);
2. Se algum dos apelados interpuserem 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).

Por outro lado, decorrido o prazo de recurso, **certifique-se o trânsito em julgado** e, ausente requerimento, **ARQUIVE-SE, independente de nova conclusão.**

Cumpra-se.

Sousa-PB, data e assinatura eletrônicas.

AGÍLIO TOMAZ MARQUES

Juiz de Direito

[Documento datado e assinado eletronicamente - art. 2º, lei 11.419/2006]

