



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

ACÓRDÃO

Apelações Cíveis nº. 0005759-52.2015.815.0251

Relator: Desembargador Marcos Cavalcanti de Albuquerque

Apelante: Rosalva Gomes da Nóbrega – Adv. Newton Nobel Sobreira Vita (OAB-PB 10.204).

Apelante: Aderaldo Serafim de Sousa – Adv. Rafael Sarmento Fernandes (OAB-PB 17.319).

Apelado: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA.

EMENTA. APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÁBEIS COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. PROCEDÊNCIA. RECURSOS DOS DEMANDADOS. PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DIREITO DE DEFESA. JULGAMENTO ANTECIPADO. POSSIBILIDADE. REJEIÇÃO. MÉRITO. CONTRATO DE SERVIÇO CONTÁBEIS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONJUNTO PROBATÓRIO. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS E PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA EM RELAÇÃO À PREFEITA. MANUTENÇÃO. CONDENAÇÃO EM MULTA CIVIL. REDUÇÃO. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. POSSIBILIDADE DE MINORAÇÃO. **PROVIMENTO PARCIAL DOS RECURSOS.**

- "A jurisprudência desta Corte, ao contrário do que decidiu o acórdão recorrido, firmou-se no sentido da "possibilidade de ajuizamento de ação de improbidade em face de agentes

políticos, em razão da perfeita compatibilidade existente entre o regime especial de responsabilização política e o regime de improbidade administrativa previsto na Lei n. 8.429/92, cabendo, apenas e tão-somente, restrições em relação ao órgão competente para impor as sanções quando houver previsão de foro privilegiado *ratione personae* na Constituição da República vigente" (REsp 1282046/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 16.2.2012, DJe 27.2.2012)."

- Encontrando-se o *decisium* do juízo *a quo* devidamente embasamento na análise e identificação das provas robustas existentes no caderno processual, deve ser mantida a condenação por improbidade administrativa reconhecida na sentença.

- Observa-se o Princípio da Proporcionalidade ("*mandamento da proibição de excesso*"), quando é verificada a correspondência entre o fim a ser alcançado por uma disposição normativa e o meio empregado, a qual deve ser juridicamente a melhor possível.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos acima identificados.

Acordam os desembargadores da Terceira Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça, por unanimidade, em rejeitar a preliminar e, no mérito, dar provimento parcial aos recursos de apelação.

RELATÓRIO

Rosalva Gomes da Nóbrega e Aderaldo Serafim de Sousa interpuseram apelações cíveis contra o **Ministério Público do Estado da Paraíba** hostilizando sentença do Juízo de Direito da 4ª Vara da Comarca de Patos PB que, nos autos da Ação Civil Pública de Improbidade

Administrativa, julgou procedente o pedido.

Na inicial, o Ministério Público alegou que foi instaurado Procedimento Preparatório Prévio n.º 2.613/2015 para averiguar a inexigibilidade de licitação do Contrato de Prestação de Serviços Contábeis firmado pelo Município de São José do Bonfim, representado por sua gestora, com o segundo demandado Aderaldo Serafim de Sousa, ajustado no valor de R\$ 78.000,00, tendo como objeto da contratação a execução de serviços técnicos especializados de assessoramento contábil, administrativo e financeiro para a Prefeitura do Município de São José do Bonfim, no exercício financeiro de 2014.

Aduziu que a gestora do Município de São José do Bonfim abriu procedimento de dispensa de licitação por inexigibilidade para prestação de serviços contábeis e financeiros, quando ausente coleta de elementos que indicassem que a empresa contratada possuía destacados conhecimentos técnicos, assim como ausente a notória especialização na área objeto do contrato.

Asseverou que, no ano seguinte, foi procedida licitação para contratação dos mesmos serviços, sendo vencedor o respectivo contador, inclusive com valor reduzido para R\$ 19.500,00, resultando uma diferença econômica de R\$ 58.500,00, o que, na sua ótica, configura ato de improbidade administrativa em prejuízo do erário.

Instruiu a inicial com o Procedimento Preparatório Prévio n.º 2613/2015 (fls. 18/173).

Notificados os promovidos (fls. 177/178), Rosalva Gomes da Nóbrega apresentou defesa escrita (fls. 179/212), e documentos (fls. 213/444), e Aderaldo Serafim de Sousa também apresentou defesa preliminar às fls. 446/469.

O Magistrado recebeu a inicial na decisão de fls. 420/421v.

Devidamente citados (fls. 725/726), os demandados ofereceram contestações (fls. 728/747 e 751/762).

Na sentença (fls. 781/807), o Magistrado indeferiu o requerimento para produção de outras provas, rejeitou a preliminar de inaplicabilidade da ação de improbidade administrativa contra agentes

políticos e admitiu o julgamento antecipado.

No mérito, julgou procedente o pedido ao fundamento de que, pelo enunciado da Súmula n.º 39 do TCU, a notória especialização para justificar a dispensa de licitação “só tem lugar quando se trata de serviço inédito ou incomum, capaz de exigir na seleção do executor de confiança um grau de subjetividade, insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação”; o art. 13 da Lei 8.666/93 tem como objetivo evitar a generalização das contratações, devendo os aplicadores da norma prezar pela singularidade do objeto do contrato, buscando a orientação jurisprudencial e valoração do princípio da impessoalidade; os serviços contratados são de contabilidade comum, inerente à atividade rotineira da administração pública, e por isso não há característica de especial ou extraordinário de alta indagação contábil ou de auditoria a justificar a qualificação técnica especializada para dispensa de licitação; a arguição de prejuízo material ao erário não restou comprovada, haja vista que o contrato inicial, questionado nos autos, teve como valor da contratação R\$ 78.000,00, com prazo de 12(doze), correspondendo a R\$ 6.500,00 mensais, enquanto que o segundo contrato, arguido como prova do prejuízo, teve valor da contratação R\$ 19.500,00 (fls. 166/168), contemplando o prazo de, apenas, 03(três) meses, cujo valor mensal corresponde exatamente ao do contrato anterior; para caracterização de ato de improbidade administrativa não é necessário a demonstração de prejuízo ao erário, conforme interpretação do art. 21, I, da Lei de Improbidade Administrativa; e que, pela conduta dos demandados, restou demonstrado que foi efetivada de forma dolosa, afastando-se dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, incidindo na hipótese do art. 11 da LIA.

No dispositivo, declarou nulo o contato de prestação de serviços contábeis n.º IN000012014 e condenou os demandados nas penas do art. 12, III, da Lei n.º 8.429/92, aplicando à Rosalba Gomes da Nóbrega as penas de suspensão dos direitos políticos por 04(quatro) anos, perda da função pública que por ventura exerça e multa civil de R\$ 100.000,00 em favor do Município de São José do Bonfim, e quanto ao demandado Aderaldo Serafim de Sousa aplicou a pena de multa civil no importe de R\$ 50.000,00 em favor da edilidade municipal, e condenou ambos demandados ao pagamento das custas processuais de forma rateada.

Opostos embargos de declaração por Aderaldo Serafim de Sousa (fls. 812/818), o recurso foi rejeitado na decisão de fls. 932/933.

Rosalba Gomes da Nóbrega, nas razões recursais (fls. 824/878), arguiu preliminar de nulidade da sentença por cerceamento do direito de defesa, aduzindo que requereu expressamente a produção de provas, em especial por oitiva de testemunhas, sendo que o juízo indeferiu o requerimento na sentença, admitiu o julgamento antecipado da lide e a condenou por improbidade administrativa ao fundamento de que o dolo estaria comprovado nos autos.

No mérito, arguiu que, para configuração de ato de improbidade administrativa deve está presente a intenção premeditada do agente ou má-fé deliberada, e com isso nem todas irregularidades administrativa ensejam improbidade; e que nos autos restou demonstrado que o profissional contratado possui notória especialização em serviço de contabilidade pública, visto que milita na área desde o ano de 1980, em vários municípios da região, e com isso a sentença deve ser reformada por não caracterizado ato de improbidade do art. 11, I, da Lei n.º 8.429/92.

Aduziu que no caso concreto não houve o elemento subjetivo, o dolo, e não poderia o juízo condenar a recorrente por improbidade administrativa com presunção de intenção ou má-fé da gestora, notadamente se indeferiu seu pedido de produção de prova, bem assim que não teria aplicado a pena observando a proporcionalidade e a razoabilidade para o ato impugnado, haja vista que aplicou três sanções graves, quando a multa civil seria suficiente para atender aos princípios de direito.

Pugnou pelo provimento do recurso para anulação da sentença e retorno dos autos para oportunidade de produção de provas, ou reformá-la, julgando improcedente o pedido ou minorando a sanção aplicada.

Após a decisão dos embargos de declaração (fls. 932/933), Rosalba Gomes da Nóbrega protocolou um segundo recurso de apelação (fls. 937/991).

Aderaldo Serafim de Sousa, nas razões recursais da apelação (fls. 994/1.036), arguiu preliminar de nulidade da sentença por cerceamento do direito de defesa, aduzindo que requereu expressamente a produção de provas, inclusive oitiva de testemunhas, porém, seu pedido foi negado na sentença com fundamento de que caberia ao demandado a prova da inexistência do dolo, e diante disso admitiu o julgamento antecipado da lide e condenou por improbidade administrativa.

No mérito, alegou que não poderia ser condenado por improbidade administrativa pelo simples fato de ter ajustado com o Município de São José do Bonfim contrato de prestação de serviços de contabilidade, mesmo diante da dispensa de licitação, visto que nem toda irregularidade administrativa consubstancia ato de improbidade; e que não teria agido com dolo ou culpa no ajuste contratual impugnado no processo.

Defendeu que possui notória especialização em serviços de contabilidade, militando na área desde o ano de 1980 e prestando serviços a diversos municípios da região, o que lhe dá fator de confiança para os tomadores de serviços; a singularidade da contabilidade autoriza dispensa de licitação, conforme entendimento firmando na jurisprudência, inclusive desde Egrégio Tribunal de Justiça, e que, ainda que se admita a configuração do ato de improbidade, a sentença não teria aplicado a sanção com razoabilidade e proporcionalidade.

Pugnou pelo provimento do recurso para anular a sentença, julgar improcedente o pedido ou reduzir a sanção aplicada.

Nas contrarrazões (fls. 1.039/1.051), o Ministério Público pugnou pela rejeição da preliminar de cerceamento do direito de defesa e, no mérito, alegou não ser cabível a inexigibilidade de licitação para contratação de contabilidade, por não se enquadrar nas hipóteses do art. 25 da Lei 8.666/93; e que o ato dos apelantes afrontou princípios da Lei de Improbidade Administrativa, incidindo nas sanções do art. 11, I, da Lei n.º 8.429/92.

Pugnou pelo desprovimento dos recursos.

A Procuradoria de Justiça, com vista dos autos (fls. 1.059/1.068), opinou pela rejeição das preliminares de cerceamento de direito de defesa, arguida nas duas apelações, por entender que a produção de provas testemunhais ou periciais seriam desnecessárias, e, no mérito, alegou que nos autos os serviços pactuados apresentam características genéricas, destituído do atributo de singularidade para justificar a dispensa de licitação; e que os apelantes teriam burlado preceito constitucional afrontando interesses da administração, incidindo, na hipótese, na regra do art. 10, VIII e 11, I, da Lei n.º 8.429/92, devendo a sentença ser mantida em todos os seus termos.

É o relatório

V O T O

Inicialmente, faço constar que a apelante Rosalba Gomes da Nóbrega protocolou dois recursos de apelação contra a sentença, o primeiro às fls. 824/878, antes do julgamento dos embargos de declaração opostos por Aderaldo Serafim de Sousa, e o segundo às fls. 937/991, após a decisão que rejeitou os aclaratórios.

Por simples análise, entendo que a recorrente não agiu de má-fé, visto que assim procedeu diante do entendimento jurisprudencial de que o recorrente tem o ônus de ratificar o recurso protocolado antes do julgamento dos embargos de declaração oposto contra a mesma decisão.

Todavia, considerando que os recursos interpostos pela apelante enfrenta a sentença por inteiro e que a decisão que analisou o recurso de embargos de declaração não modificou o julgado, diante deste contexto, não haveria necessidade de ratificação.

Por fim, o princípio da unirrecorribilidade recomenda que a decisão deve ser desafiada em um único recurso, e se o interessado protocola um segundo apelo, este último não pode ter prosseguimento.

Nesse sentido:

EMENTA: AGRAVO INTERNO - DECISÃO MONOCRÁTICA QUE NÃO CONHECE DE AGRAVO DE INSTRUMENTO - AUSÊNCIA DE PROCURAÇÃO - PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO REJEITADO - INTERPOSIÇÃO DE OUTRO AGRAVO - PRECLUSÃO DA MATÉRIA ADUZIDA - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA UNIRRECORRIBILIDADE - INADMISSIBILIDADE DO AGRAVO DE INSTRUMENTO - AGRAVO INTERNO DESPROVIDO
- Se em momento anterior a parte já exerceu o direito de recorrer, impõe-se a negativa de seguimento do recurso posterior ante a

ocorrência da preclusão consumativa.
- Pelo princípio da unirrecorribilidade, também chamado de princípio da unicidade ou da singularidade, segundo o qual, para cada decisão recorrível há um só recurso previsto no ordenamento jurídico, é vedado a interposição de outro recurso, de forma cumulativa, simultânea ou reiterada, para impugnar matéria já apreciada. (TJMG- Agravo Interno Cv 1.0704.01.001066-5/006, Relator(a): Des.(a) Fernando Lins, 18ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 20/02/2020, publicação da súmula em 28/02/2020)

Portanto, considerando que os embargos de declaração não modificou a sentença, o primeiro recurso enfrenta todos os pontos discutidos na decisão e que não há prejuízo para a defesa da recorrente, não conheço do recurso de apelação protocolado às fls. 937/991.

Passo a analisar a preliminar de cerceamento de direito de defesa, arguidas nas duas apelações.

Aduziram os recorrentes que a sentença incorreu em nulidade absoluta por cerceamento de direito de defesa, visto que requereram produção de prova e o juízo indeferiu o pleito, condenando-os por improbidade administrativa ao fundamento de que restou comprovado o dolo dos agentes.

Todavia, a jurisprudência dos tribunais firmou entendimento no sentido da possibilidade de julgamento antecipado da lide com indeferimento da produção de prova testemunhal, se esta não influenciaria no julgamento da lide.

Nesse sentido:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - ADMINISTRATIVO - **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - TESE DEFENSIVA APRESENTADA APÓS O PRAZO DE CONTESTAÇÃO - PRECLUSÃO - IMPOSSIBILIDADE DE APRECIÇÃO DA

QUESTÃO EM SEDE RECURSAL, EM OBSERVÂNCIA AO DEVIDO PROCESSO LEGAL - CERCEAMENTO DE DEFESA - INOCORRÊNCIA - EX-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE UNAÍ - CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS EM HIPÓTESES NÃO AUTORIZADAS CONSTITUCIONALMENTE, APÓS A ASSINATURA DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COM O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS E DURANTE O PRAZO DE VALIDADE DE CONCURSO PÚBLICO - CONDUTA EXTERNA DOLO GENÉRICO E QUE SE AMOLDA AO DISPOSTO NO ART. 11 DA LEI FEDERAL Nº 8.429/1992 - PENAS DO ART. 12 APLICADAS DE FORMA RAZOÁVEL E PROPORCIONAL NA SENTENÇA DE PRIMEIRO GRAU - APELO DESPROVIDO.

Em razão do princípio da eventualidade/concentração, o Poder Judiciário não deve apreciar teses defensivas apresentadas após o oferecimento de contestação.

O direito fundamental da parte ao devido processo legal, do qual desdobra o direito à produção probatória, não é absoluto, encontrando limites de exercício no próprio ordenamento jurídico.

A lei processual civil pátria permite ao Magistrado conhecer diretamente do pedido e proferir sentença, se entender pela desnecessidade da produção de outras provas, além das já existentes nos autos, conforme dicção do art. 355, inciso I, do Código de Processo Civil.

Conforme entendimento pacificado na doutrina e na jurisprudência pátrias, para se reconhecer uma prática como formal e materialmente ímproba, hábil a atrair a aplicação das sanções previstas na Lei nº Federal nº 8.429/1992, é absolutamente

imprescindível seja possível apreender, das circunstâncias de um caso concreto, a existência de elemento volitivo que qualifique a ação ou omissão do agente como conduta marcada pelo intuito de infringir e violar os princípios de regência da Administração Pública. Entendimento adotado de forma pacífica pela jurisprudência pátria. Em nosso ordenamento jurídico, impera a regra constitucional da exigência do concurso público para preenchimento de cargos e empregos públicos, norma essa mitigada pela própria Constituição da República que trouxe em seu bojo alguns permissivos autorizadores da dispensa à regra do concurso público, dentre eles, a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, CR/88). O precedente vinculante RE 658.026/MG (Tema 612) do Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que a validade da contratação temporária exige o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.

A realização de dezenas de contratações temporárias irregulares, destinadas ao desempenho de funções ordinárias e de necessidade permanente e perene da Administração Pública Municipal de Unaí, mesmo após a assinatura de termo de ajustamento de conduta perante o Ministério Público Estadual, no qual se previu diversas

obrigações dirigidas ao estancamento da prática ilegal e ilegítima, configura conduta formal e materialmente ímproba, hábil a atrair a aplicação das sanções previstas na Lei Federal nº 8.429/1992. A extensão do dano causado à moralidade pública pelas numerosas e reiteradas contratações temporárias ilegais durante os dois mandatos consecutivos de Prefeito Municipal, exercidos pelo réu, revela a adequação das penalidades aplicadas ao agente público ímprobo, porque compatíveis com os desideratos visados pelas normas constitucionais e infraconstitucionais de gestão ética da coisa pública. (TJMG - Apelação Cível 1.0704.11.009096-3/001, Relator(a): Des.(a) Leite Praça, 19ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 12/03/2020, publicação da súmula em 19/03/2020)

DIREITO CONSTITUCIONAL - DIREITO ADMINISTRATIVO - REEXAME NECESSÁRIO - APELAÇÕES - PROCEDÊNCIA PARCIAL DE AÇÃO DE IMPROBIDADE - NÃO CABIMENTO DO REEXAME - **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** - CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA - INOCORRÊNCIA - PRELIMINAR REJEITADA - PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE ELABORAÇÃO E APLICAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO - VALOR ACIMA DO LIMITE ESTABELECIDO NO ARTIGO 24, INCISO II, DA LEI 8.666/93 - DISPENSA DE LICITAÇÃO - IMPOSSIBILIDADE - VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA IMPESSOALIDADE - ARTIGO 11 DA LEI 8.429/92 - DANO AO ERÁRIO - INOCORRÊNCIA - RECURSOS PROVIDOS EM PARTE.

- Conforme decidiu a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp 1220667/MG, a ação de improbidade

tem rito específico, previsto na lei 8.429/92, e não há, na referida norma, previsão de reexame necessário de sentença de procedência parcial da ação.

- Não assumindo a prova requerida pela parte relevância suficiente para influir no julgamento da demanda, não se avista cerceamento de defesa no julgamento antecipado do feito independentemente da respectiva produção.

- A prévia licitação para a contratação de serviço pela Administração é exigência imposta na Constituição Federal e na lei 8.666/93, e visa não só a obtenção da proposta mais vantajosa, mas também conferir tratamento isonômico àqueles que atuam no ramo do serviço almejado. Assim, conclui-se que, no caso, a contratação direta realizada para a prestação de serviço de elaboração e aplicação de concurso público, com base em pequeno valor, não enquadra nas hipóteses de dispensa de licitação, porque o valor cobrado ultrapassou o limite estabelecido; violando os princípios da Administração, quais sejam, o da legalidade e da impessoalidade, o que configura ato de improbidade administrativa tipificado no artigo 11 da lei 8.429/92.

- Não há como falar em ato de improbidade causador de dano ao erário, se não houve alegação de que os serviços não foram prestados, ou de que ocorreu superfaturamento do preço pago pela Administração, e se não há prova de que o valor recebido pelo primeiro apelante não está de acordo com o valor de mercado. (TJMG - Ap Cível/Rem Necessária 1.0433.13.024870-4/001, Relator(a): Des.(a) Moreira Diniz , 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 09/02/2017, publicação da súmula em 17/02/2017)

Assim, rejeito a preliminar de cerceamento do direito de defesa, arguida nos dois recursos.

Passo a analisar o mérito das duas apelações.

A questão discutida nos recursos diz respeito à dispensa de licitação para contratação de serviços de contabilidade, que em tese afronta o disposto no art. 13 da Lei n.º 8.666/93, visto que serviços contábeis não estão inseridos no dispositivo autorizador da dispensa legal de licitação.

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

No caso dos autos, restou incontroverso que a Prefeita do Município de São José do Bonfim, Rosalva Gomes da Nóbrega, abriu procedimento de dispensa de licitação para contratação de escritório de contabilidade e, concluído o procedimento, contratou o segundo apelante Aderaldo Serafim de Sousa, ajustado o valor de R\$ 78.000,00, tendo como objeto da contratação a execução de serviços técnicos especializados de assessoramento contábil, administrativo e financeiro para a Prefeitura do Município de São José do Bonfim, no ano de 2014, o que pode ser verificado do Procedimento Preparatório Prévio n.º 2.613/2015, instaurado para averiguar a inexigibilidade de licitação do Contrato de Prestação de Serviços Contábeis discutido nos autos.

De início, constata-se que os serviços contratados foram prestados à edilidade contratante, conforme se infere de toda a documentação dos autos.

Sob essa ótica, alegam os apelantes que o Ministério Público não provou qualquer prejuízo ao erário e, por isto, o Magistrado *a quo* exagerou quando da aplicação das penalidades expressas na Lei de Improbidade Administrativa.

À luz de uma análise percuciente dos autos, tem-se que as razões recursais não merecem prosperar, pois estas esmaecem diante do conjunto probatório, o qual é bastante coeso e firme em apontar as irregularidades e o elemento subjetivo, inerentes aos atos praticadas pelos apelantes.

Sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça, julgando recurso contra acórdão do TJPB, interposto pelo Ministério Público, deu provimento para reformar decisão de improcedência, determinando o retorno dos autos para fixação da pena, firmando entendimento no sentido de que a dispensa de licitação para contratação de serviço de contabilidade enseja enquadramento na Lei de Improbidade Administrativa.

Nesse sentido:

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LICITAÇÃO E CONCURSO PÚBLICO. INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS PARA DISPENSA. LESÃO AO ERÁRIO PRESUMIDA. CULPA VERIFICADA. AGRAVO CONHECIDO PARA CONHECER E DAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL. I - Trata-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado da Paraíba, sustentando, em síntese, que o réu, então Presidente da Câmara de Vereadores de Serra Grande, realizou as **contratações de serviços de contabilidade, sem prévia licitação**, e de duas pessoas para a prestação de serviços privativos de cargos efetivos, sem prévio concurso público. Assim, praticou o réu o ato de improbidade administrativa descrito no art. 10, VIII, ou, subsidiariamente, no art. 11, caput e V, ambos da Lei n. 8.429/1992.

II - Por sentença, julgou-se improcedente o pedido da ação, interpondo o autor recurso de apelação. Por unanimidade, a Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba negou provimento ao apelo. Inconformado, o Ministério Público do Estado da Paraíba interpôs recurso especial. Inadmitido o recurso especial pelo Tribunal de origem, adveio a interposição de agravo, a fim de possibilitar a subida do recurso.

III - A inexigibilidade de licitação prescrita no art. 25, II, da Lei n. 8.666/1993 exige a presença conjugada de três elementos: a) serviço técnico-profissional especializado; b) referir-se a profissional ou a empresa com notória especialização; e c) natureza singular do serviço prestado. No presente caso, tais requisitos não foram preenchidos.

IV - A jurisprudência desta Corte considera indispensável, para a caracterização dos atos de improbidade administrativa descritos no art. 10 da Lei n. 8.429/1992, a comprovação da lesão ao erário, exceto para as hipóteses específicas do inciso VIII do referido dispositivo, em que o prejuízo é presumido (in re ipsa), e exige, como elemento subjetivo, a culpa do agente, reservando-se o dolo para as hipóteses dos arts. 9º e 11 da Lei n. 8.429/1992.

Precedentes: REsp n. 1.718.916/BA, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/9/2019, DJe 11/10/2019; e AIA n. 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgado em 21/9/2011, DJe 28/9/2011.

V - Agravo conhecido para conhecer e dar provimento ao recurso especial, em ordem a condenar o recorrido às sanções do art. 12, II, da Lei n. 8.429/92, remetendo os autos à origem para a fixação das correspondentes sanções.

(AREsp 1520734/PB, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/11/2019, DJe 22/11/2019).

Quanto à arguição de ausência de prejuízo, a Corte de Justiça também já enfrentou a matéria e firmou entendimento no sentido de não ser necessária prova do prejuízo:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. A DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO RECURSAL ATRAI O ÓBICE DA SÚMULA 284/STF. CONTRATAÇÃO DIRETA REALIZADA PELO PODER PÚBLICO SEM SUPORTE LEGAL. DOLO GENÉRICO SUFICIENTE PARA ENSEJAR A CONDENAÇÃO DO RÉU NO CAPUT DO ART. 11 DA LIA. DISPENSA DE PROVA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO E DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO AGENTE. RECURSO DESPROVIDO.

1. A mera indicação dos dispositivos legais tidos por violados, sem que haja demonstração clara e objetiva de como o acórdão recorrido teria malferido a legislação federal, não enseja a abertura da via especial, devendo a parte recorrente demonstrar os motivos de sua insurgência. A deficiência na fundamentação recursal inviabiliza a abertura da instância especial e atrai, por simetria, o óbice da Súmula 284/STF.

2. No âmbito das contratações pelo Poder Público, a regra é a subordinação do administrador ao princípio da licitação, decorrência, aliás, do art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Tratando-se, portanto, a inexigibilidade de licitação de exceção legal, é certo que sua adoção, pelo gestor público, deverá revestir-se de redobrada cautela, em ordem a que não sirva de subterfúgio à inobservância do certame licitatório. No caso concreto dos autos,

desponta que a contratação direta realizada pelo Poder Público de Assis-SP, por intermédio de seus prepostos, careceu de suporte legal.

3. O STJ tem compreensão no sentido de que "o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico" (REsp 951.389/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 4/5/2011).

4. Segundo o arcabouço fático delineado no acórdão local, sobre o qual não há controvérsia, restou claramente evidenciado o dolo do recorrente, quando menos genérico, no passo em que anuiu à inexigibilidade de procedimento licitatório, ensejando a indevida contratação direta de prestação de serviço técnico de elaboração de estudos de viabilidade, projeto e acompanhamento do processo de municipalização do ensino de 1º grau em Assis-SP. Tal conduta, atentatória ao princípio da legalidade, nos termos da jurisprudência desta Corte, é suficiente para configurar o ato de improbidade capitulado no art. 11 da Lei nº 8.429/92.

5. É fora de dúvida que a conduta do agente ímprobo pode, sim, restar tipificada na própria cabeça do art. 11, sem a necessidade de que se encaixe, obrigatoriamente, em qualquer das figuras previstas nos oito incisos que compõem o mesmo artigo, máxime porque aí se acham descritas em caráter apenas exemplificativo, e não em regime *numerus clausus*.

6. O ilícito de que trata o art. 11 da Lei nº 8.429/92 dispensa a prova de prejuízo ao erário e de enriquecimento ilícito do agente.

7. Recurso especial a que se nega provimento.

(REsp 1275469/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/02/2015, DJe 09/03/2015)

Por fim, quanto à fixação da pena, o § 4º, do art. 37, da Constituição da República prevê o estabelecimento de gradação para as sanções relativas aos atos de improbidade, circunstância essa que impõe a observância de uma dosimetria coerente e razoável.

Na aplicação das sanções previstas no art. 12 e Parágrafo Único da Lei nº 8.429/92, o julgador deverá levar em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente, em respeito aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e adequação na interpretação e aplicação do dispositivo.

Em relação aos critérios aplicáveis na dosimetria da pena nas ações de improbidade administrativa, trago a lume o seguinte aresto do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE.

1. O recurso foi interposto nos autos de ação de improbidade administrativa, movida pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, contra o prefeito do Município de São José do Norte e contra dois funcionários da prefeitura deslocados para exercerem mandato classista recebendo os adicionais de insalubridade e horas extras anteriormente percebidos. 2. O Tribunal a quo reformou a sentença que havia condenado os recorridos a ressarcir aos cofres públicos as importâncias recebidas devidamente corrigidas; aplicado multas; suspenso os direitos políticos dos demandados e os impedidos de contratar com a Administração Pública. Manteve, porém, "a condenação somente quanto ao ressarcimento integral do dano, de forma solidária, e o pagamento de multa civil, nos termos do art.

12 da Lei de Improbidade - nº 8.429/92". 4. É inequívoco que a conduta dos recorridos encerra uma ilicitude. No entanto, não se pode olvidar que a suspensão dos direitos políticos é a mais drástica das sanções estipuladas pela Lei nº 8.429/92 e que sua aplicação importa impedir - ainda que de forma justificada e temporária - o exercício de um dos direitos fundamentais de maior magnitude em nossa ordem constitucional. 6. A suspensão dos direitos políticos do administrador público e dos funcionários, além do impedimento de contratar com a Administração Pública, por danos de pequena monta causados ao erário - foram pagas 24 parcelas de R\$78,00 a Kelly e outras 24 parcelas de R\$63,60 a Ademir (funcionários demandados) em valores históricos conforme o recorrente à fl. 546 -, importa em sanções severas que não se coadunam com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, o que demonstra ter o Tribunal de origem agido de forma correta ao afastá-las, embora mantendo a condenação ao ressarcimento integral, de forma solidária, bem como o pagamento da multa civil prevista na LIA. Precedentes. 7. Recurso especial não provido. (REsp 1097757/RS, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/09/2009, DJe 18/09/2009)

Pelos motivos postos, entendo que a pena de multa aplicada na sentença não observou a razoabilidade e proporcionalidade, visto que, no caso concreto, o valor da contratação não fugiu da média de mercado e os serviços foram prestados, e por isso entendo que a redução da multa civil para metade enseja a justa condenação, mantida a imposição de suspensão dos direitos políticos e perda do cargo, em relação à apelante.

Em face do exposto, conheço das apelações de fls. 824/878 e 994/1.036, rejeito a preliminar de cerceamento do direito de defesa arguida em ambas, em harmonia com o Parecer da

Procuradoria de Justiça e, no mérito, dou provimento parcial aos recursos para, mantendo a condenação de suspensão dos direitos políticos e perda do cargo, em relação a Rosalva Gomes da Nóbrega, reduzir pela metade a multa civil aplicada aos recorrentes.

É como voto.

Presidiu a sessão a Excelentíssima Senhora Desembargadora Maria das Graças Morais Guedes (Presidente). Participaram do julgamento os Excelentíssimos Senhores Desembargadores Marcos Cavalcanti de Albuquerque – Relator, e Saulo Henriques de Sá e Benevides.

Presente ao julgamento o Excelentíssimo Senhor Doutor Rodrigo Marques da Nóbrega, Promotor de Justiça convocado.

Sala de sessões da Terceira Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em João Pessoa, 24 de setembro de 2020.

Desembargador **Marcos Cavalcanti de Albuquerque**

RELATOR