



EMENTA. ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. GESTOR PÚBLICO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE PROCESSOS LICITATÓRIOS. FALSIFICAÇÃO DOCUMENTAL. CONSTATAÇÃO DAS CONDUTAS ILÍCITAS PERPETRADAS PELO EX-PREFEITO. GRADAÇÃO DAS SANÇÕES CORRETAMENTE APLICADA. MANUTENÇÃO DA DECISÃO VERGASTADA. **DESPROVIMENTO DO APELO.**

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos acima identificados.

Acordam os desembargadores da Terceira Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça, por unanimidade, em negar provimento ao Apelo, nos termos do voto do Relator.

## RELATÓRIO

Trata-se de Apelação Cível interposta por **João Elias da Silveira Neto Azevedo**, hostilizando a sentença do Juízo de Direito da 2ª Vara da Comarca de Cuité nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa movida pelo **Ministério Público do Estado da Paraíba**.

O magistrado “a quo” julgou parcialmente procedente o pedido para condenar o gestor municipal, “nestes termos”:

*“Isto posto, JULGO PROCEDENTE EM PARTE o pedido, dando por resolvido o mérito do processo, nos termos do art. 487, I, do NCPC, para CONDENAR o requerido JOÃO ELIAS DA SILVEIRA NETO AZEVEDO pela prática de ato improbo que causou dano ao erário (art. 10, VIII da LIA) e ato que violou os princípios da Administração Pública (art. 11, caput, da mesma Lei de Improbidade).*

*Por conseguinte, condeno o requerido nas seguintes sanções:*

*a) Pagamento de multa civil no valor de 01 (uma) remuneração percebida pelo agente ao tempo da conduta, ou seja, o exercício de 2013, atualizada pelo INCP desde 12/2013 e juros de mora de 1% a.m. desde a citação;*

*b) Obrigação de reparar o dano decorrente da contratação irregular de serviços de locação de trator, no valor de R\$ 11.955,00, atualizados a partir de cada efetivo desembolso pelo INPC e com juros de mora de 1% a.m. desde a citação.”*

Insatisfeito, o apelante recorreu da decisão alegando, em síntese, que as despesas realizadas estavam dentro do limite legal para dispensa de licitação e se referem a diversos prestadores de serviços.

Argumentou que, pela diversidade dos serviços, não se poderia somá-los como uma única despesa, nos termos do art. 24, da Lei nº 8.666/93.

Outrossim, aduziu a inexistência de falsificação documental, eis que o que houve, segundo ele, foi apenas uma errata para sanar omissão de ata anterior.



Por fim, pugnou pelo provimento do recurso.

Contrarrazões (Id 5009709).

Instada a se pronunciar, a douta Procuradoria de Justiça opinou no sentido de negar provimento ao recurso (Id 6917945).

É o relatório.

## VOTO

Ao compulsar os autos, verificada a presença dos pressupostos exigidos para a admissibilidade recursal, conheço do presente recurso.

Extrai-se dos autos que o Ministério Público ingressou com Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa contra o ex-prefeito do Município de Nova Floresta, imputando-lhe as sanções do art. 12, incisos II e III, da Lei de Improbidade Administrativa, pela não realização de procedimento licitatório, falsificação de documento, gastos com pessoal acima do limite legal e não provimento de cargos de natureza permanente, mediante concurso.

Em análise acurada do caderno processual, o magistrado “a quo” entendeu, dentre os fatos narrados na inicial, pela comprovação duas condutas, frustração de processo licitatório e falsificação de documento.

No que pertine às dispensas de licitação, concluiu, “in verbis”:

*“05 contratações para locação de serviços de trator (15/02/2013, 12/03/2013, 10/05/2013, 16/09/2013 e 16/12/2013), todas direcionadas para o mesmo fornecedor, JAIRO FRANKLIN DE MEDEIROS SILVA, em um total de R\$ 11.955,00 ao longo do exercício”.*

*“Em que pese terem sido 05 contratações que estariam individualmente albergadas na dispensa de licitação, o direcionamento de todas as contratações para o mesmo fornecedor sem nenhuma justificativa registrada em processo administrativo acabou por prejudicar todos os demais tratoristas da região, que foram alijados da possibilidade de contratar com o Poder Público e apresentar e melhor proposta de honorários, além de potencialmente causarem dano ao erário pela fato de pesquisa quanto ao melhor preço do serviço”.*

De fato, o direcionamento de várias contratações para o mesmo tratorista, sem qualquer justificativa para tal direcionamento, gerou prejuízo ao erário, já que não houve pesquisa para o melhor preço.

É cediço que, no art. 24, da Lei nº 8.666/93, preconizam-se as hipóteses de dispensa de licitação, todavia, torna-se imperiosa a existência de processo administrativo de justificação, com fundamentação suficiente acerca da respectiva dispensa.

Desde modo, não tendo havido qualquer justificativa para a dispensa da licitação para o mesmo tratorista, há incursão do agente no art. 10, VIII, da Lei nº 8.429/92, nestes termos:

*“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”.*



om isso, impende-se ressaltar que na presente hipótese, quando há frustração de licitação especificamente, não há que se perquirir sobre o dolo, posto que este se delinea “in re ipsa”, ou seja, o prejuízo é presumido.

Na esteira desse entendimento, é o posicionamento do Colendo Superior Tribunal de Justiça, bem como desta Egrégia Corte de Justiça Tabajarina:

**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. (...) 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 – Rel.Min. Francisco Falcão – Segunda Turma – 22/11/2019).**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÕES SEM LICITAÇÃO. CONTRATOS COM INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO COMPROVADA. LEGALIDADE DA INEXIGIBILIDADE. CONTRATAÇÕES PARA EVENTOS MÚSICAIS. INAPLICABILIDADE DO INCISO III DO ART. 25 DA LEI Nº 8.666/93. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CARACTERIZADO. INCIDÊNCIA DO INCISO VIII DO ART. 10 DA LEI Nº 8.429/92. PREJUÍZO PRESUMIDO. ENTENDIMENTO DO STJ. PROVIMENTO PARCIAL DA APELAÇÃO. — 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. (...) (ARESP 1520734 – Rel.Min. Francisco Falcão – Segunda Turma – 22/11/2019). VISTOS, RELATADOS E DISCUTIDOS, estes autos acima identificados. ACORDAM os integrantes da Terceira Câmara Cível do Colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, por unanimidade, em dar provimento parcial à apelação, nos termos do voto do relator. (0027106-27.2011.8.15.0011, Rel. Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides, APELAÇÃO CÍVEL, 3ª Câmara Cível, juntado em 05/06/2020)**

**APELAÇÕES CÍVEIS. PRELIMINARES. SENTENÇA EXTRA-PETITA. CONDENAÇÃO DE RÉUS NÃO REQUERIDA NA INICIAL. ANÁLISE DA PEÇA QUE DEVE SER DE MODO LÓGICO-SISTEMÁTICO. NULIDADE DA SENTENÇA POR AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO INDIVIDUALIZADA. ATOS ÍMPROBOS REALIZADOS DE MANEIRA UNIFORMES PELOS CORRÉUS. POSSIBILIDADE DE ANÁLISE CONJUNTA DA PENALIDADE. REJEIÇÃO. - O pleito inicial deve ser interpretado em consonância com a pretensão deduzida na exordial como um todo, sendo certo que o acolhimento extraído da interpretação lógico-sistemática da peça inicial não implica julgamento extra petita. - Quando se tratar de condenação em decorrência de condutas praticadas de forma uniforme, não incide em ilegalidade ou desproporcionalidade a cominação de sanções semelhantes. MÉRITO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ARTISTAS E BANDAS POR MEIO DE EMPRESA INTERPOSTA SEM EXCLUSIVIDADE PERMANENTE. AGENCIADORAS DE EVENTOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO NÃO CONFIGURADA. ATOS ÍMPROBOS. CONDENAÇÃO. RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO, MULTA CIVIL, SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS E PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA - ADEQUAÇÃO. SENTENÇA MANTIDA. DESPROVIMENTO. - Nos termos do art. 25, III, da Lei n.º 8.429/93, é inexigível a licitação para contratação direta ou através de empresário exclusivo, de profissional de qualquer setor artístico consagrado pela crítica especializada(TJPB -**



ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00014471820138150311, 3ª Câmara Especializada Cível, Relator DESA. MARIA DAS GRAÇAS MORAIS GUEDES, j. em 27-06-2019)

*APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE. PRELIMINAR. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. INAPLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS. SUJEIÇÃO AS PUNIÇÕES POR CRIMES DE RESPONSABILIDADE. AUSÊNCIA DE BIS IN IDEM. REJEIÇÃO. "É firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a Lei de Improbidade Administrativa é aplicável aos agentes políticos, como prefeitos e vereadores, não havendo bis in idem nem incompatibilidade entre a responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-Lei n. 201/1967". (AgInt no REsp 1315863/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/03/2018, DJe 13/03/2018) MÉRITO. AÇÃO CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROCEDÊNCIA EM PRIMEIRO GRAU. CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. EMPRESAS QUE NÃO DETINHAM EXCLUSIVIDADE DO SERVIÇO CONTRATADO E CONSAGRAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA. ATOS ÍMPROBOS TIPIFICADOS NOS ARTS. 10, VIII E 11, AMBOS DA LEI N.º 8.429/92. AFRONTA A PRINCÍPIOS INSCULPIDOS EM DISPOSITIVOS LEGAIS. ART. 37, §1º DA CF E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS NO INCISO II DO ART. 12 DA MENCIONADA NORMA. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO E MULTA CIVIL. CIRCUNSTÂNCIAS E PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. PRECEDENTES DESTA CORTE. PENALIDADE APLICADA. RAZOABILIDADE E ADEQUAÇÃO. SANÇÃO APLICADA DE F(TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00002777420148150311, 1ª Câmara Especializada Cível, Relator JOSE FERREIRA RAMOS JUNIOR, j. em 10-12-2019)*

Noutro viés, no que pertine à falsificação da ata do Comitê de Saúde que o ora apelante inseriu uma "errata" neste documento, tentando burlá-lo, com fins de informação sobre a apresentação da programação anual de saúde, o próprio Tribunal de Contas da Paraíba constatou tal irregularidade em comparação com a ata original.

E, compulsando os presentes autos, verifica-se, de fato, tal colocação de "errata", no sentido de inserir informação anteriormente não produzida. Portanto, há que se reconhecer a conduta ilícita do ex-gestor.

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, 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 andou bem o magistrado ao reconhecer os atos de improbidade administrativa, além da correta fixação das sanções aplicáveis à espécie, tendo observada a gradação das sanções pelas circunstâncias concretas.

Ante todo o exposto, **NEGO PROVIMENTO AO RECURSO APELATÓRIO**, mantendo incólume a decisão vergastada, nos seguintes termos: “a) Pagamento de multa civil no valor de 01 (uma) remuneração percebida pelo agente ao tempo da conduta, ou seja, o exercício de 2013, atualizada pelo INCP desde 12/2013 e juros de mora de 1% a.m. desde a citação e b) Obrigação de reparar o dano decorrente da contratação irregular de serviços de locação de trator, no valor de R\$ 11.955,00, atualizados a partir de cada efetivo desembolso pelo INCP e com juros de mora de 1% a.m. desde a citação.”

É como voto.

Presidiu a sessão a Excelentíssima Desembargadora Maria das Graças Morais Guedes. Participaram do julgamento o Excelentíssimo Desembargador Marcos Cavalcanti de Albuquerque – Relator, a Excelentíssima Senhora Desembargadora Maria das Graças Morais Guedes e o Excelentíssimo Senhor Desembargador Saulo Henriques de Sá e Benevides.

Presente, ainda, ao julgamento o Excelentíssimo Doutor Marcus Vilar Souto Maior, Procurador de Justiça.

Sala de sessões da Terceira Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em João Pessoa, com início às 14:00h do dia 24 de novembro de 2020 e término às 13:59m do dia 01 de dezembro do mesmo ano, conforme publicação no Diário da Justiça Eletrônico.

**Desembargador Marcos Cavalcanti de Albuquerque**

**Relator**

07

