



**ESTADO DA PARAÍBA  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
GAB. DES. SAULO HENRIQUES DE SÁ E BENEVIDES**

**ACÓRDÃO**

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0059217-84.2006.815.2001 — 1ª Vara da Fazenda Pública da Capital**

**RELATOR** : Ricardo Vital de Almeida, Juiz convocado para substituir o Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides.

**APELANTE** : Ministério Público do Estado da Paraíba

**APELADO** : Paulo José de Souto

**ADVOGADO**: José Edísio Simões Souto

**PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO – AUSÊNCIA DE ASSINATURA DO RECURSO APELATÓRIO – VÍCIO SANÁVEL – INTIMAÇÃO – ATENDIMENTO – REJEIÇÃO.**

**— APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CONTRATACÃO DE ADVOGADO – OBJETO SINGULAR – AUSÊNCIA – NOTORIA ESPECIALIZAÇÃO – LICITAÇÃO – DISPENSA – IMPOSSIBILIDADE – SENTENÇA SINGULAR CONCLUIU PELO INDEFERIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA – REFORMA DA SENTENÇA – VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ART. 11 DA LEI 8.429/92 – APLICAÇÃO DE MULTA CIVIL – PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO.**

*— Constitui improbidade administrativa o ato que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, conforme art. 11, caput, do CPC.*

*— A improbidade administrativa não se confunde com mera ilegalidade, mormente ante o caráter repressivo das sanções aplicadas pela Lei nº 8.429/92. A configuração do ato ímprobo depende da prova do elemento subjetivo da conduta do agente público, não se admitindo a sua responsabilização objetiva.*

*— A caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública, nos termos do art. 11 da Lei 8.429/92, exige apenas a demonstração do dolo lato sensu ou genérico. Presente elementos que evidenciem tal conduta por parte do promovido, é de se reconhecer a*

*prática do ato ímprobo.*

**VISTOS, RELATADOS E DISCUTIDOS** os presentes autos acima identificados.

**A C O R D A** a Egrégia Terceira Câmara Cível do Colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, à **unanimidade, em rejeitar a preliminar e no mérito, por igual votação, dar provimento parcial ao apelo.**

### **RELATÓRIO**

Trata-se de **Apelação Cível** interposta pelo **Ministério Público do Estado da Paraíba**, objetivando desconstituir a sentença de fls. 403/407, que julgou improcedente a demanda, proferida pelo Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública da Capital, nos autos *da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa*, pelo Órgão Ministerial ajuizada em detrimento de **Paulo José de Souto**.

Aduz em suas razões (fls. 412/414), o Ministério Público Estadual, que “jamais poderia o gestor realizar contratação de serviços advocatícios sem licitação, quando não demonstrada a estreita situação dos arts. 13, II e V e 25, II e parágrafo primeiro, da Lei nº 8.666/93. Inexistentes os pressupostos da singularidade dos serviços e da notória especialização, obrigatórios para o escape legítimo ao certame licitatório.”

Argumentou ainda, que “se as atividades eram, como de fato o foram, rotineiras e comuns da Administração Pública, apenas sob o manto da precariedade estrutural tão comum no Estado da Paraíba também não se justificaria a contratação direta, porquanto com repercussão direta na violação ao princípio do concurso público, independentemente de questionamento acerca da competência para realização de tal concurso.”

Diante do exposto, pugna pelo provimento do presente apelo, reformando-se o mérito da sentença objurgada, para julgar procedente na íntegra a ação e condenar o promovido Paulo José de Souto, de forma proporcional e adequada, às sanções previstas no art. 12, inciso II, da Lei nº 8.429/92, pela incursão no art. 10, “*caput*” e inciso VIII, da mesma Lei ou, de forma subsidiária, do art. 11, *caput* (violação a princípios), quando haverá incidência das sanções do inciso III do referido art. 12.

Contrarrazões às fls. 416/434, ocasião em que foi pugnado pela manutenção da sentença, uma vez regulares os procedimentos sub-análise.

Instada a se manifestar, a Procuradoria de Justiça emitiu parecer às fls. 442/448, opinando o *parquet* pela rejeição da preliminar e pelo provimento do apelo, reformando-se a sentença de piso para condenar o réu nas sanções previstas no art. 12, II e III, da Lei 8.429/92.

**É o relatório.**

**VOTO.**

**PRELIMINAR**

Aduz o apelado, quando da apresentação de suas contrarrazões, que o presente apelo não merece ser conhecido ante a ausência de assinatura na peça recursal.

Sem razão o apelado.

Conforme entendimento sedimentado no Superior Tribunal de Justiça, trata-se de vício sanável a ausência de assinatura de advogado na apelação.

Vejam os:

**PROCESSOCIVIL. APELAÇÃO. AUSÊNCIA DE ASSINATURA. VÍCIO SANÁVEL NAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. ART. 13 DO CPC INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS. SUFICIÊNCIA DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. 1. Não ocorre ofensa ao art. 535, II, do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide. 2. Viola o princípio da instrumentalidade das formas e da efetividade do provimento jurisdicional o acórdão que, sem oportunizar a regularização do ato processual - ausência de assinatura de advogado na peça recursal -, não conhece da apelação. 3. A ausência de assinatura de advogado na apelação é vício sanável nas instâncias ordinárias. Precedentes. 4. Recurso Especial provido para anular o acórdão. (STJ; REsp 1.197.477; Proc. 2010/0102486-6; RJ; Segunda Turma; Rel<sup>a</sup> Min<sup>a</sup> Eliana Calmon Alves; Julg. 24/08/2010; DJE 10/09/2010)**

**PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO COM BASE NA ALÍNEA "C" DO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL DEMONSTRADA. FALTA DE ASSINATURA DA PETIÇÃO DO RECURSO DE APELAÇÃO. VÍCIO SANÁVEL. PRINCÍPIO DA INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS. PRECEDENTES. 1. A parte recorrente cumpriu os requisitos de abertura da via especial pela alínea "c" do permissivo constitucional, destacando os dispositivos legais objeto de interpretação divergente e realizando o cotejo analítico dos arestos comparados. Ressalte-se, ainda, que foram juntadas cópias do interior teor dos julgados paradigmas e foi citado o repositório oficial onde foram publicados. 2. O Tribunal de origem, ao não conhecer do apelo da parte ora agravada em razão da ausência de assinatura da petição recursal, contrariou a jurisprudência desta Corte - a qual já se manifestou sobre o tema e adotou o entendimento no sentido de que a falta de assinatura de petição, nas instâncias ordinárias, é vício sanável que poderá ser suprido em homenagem ao princípio da instrumentalidade das formas. Ressalte-se que tal possibilidade não prevalece nas instâncias extraordinárias, tal qual a desempenhada por esta Corte em sede de Recurso Especial. 3. Retorno dos autos ao Tribunal a quo para que este conceda prazo à parte apelante oportunizando, assim, a regularização da ausência de assinatura do advogado subscritar da petição recursal. 4. Agravo regimental não provido. (STJ; AgRg-REsp 1.091.955; Proc. 2008/0214407-3; RJ; Segunda Turma; Rel. Min. Mauro Campbell Marques; Julg. 06/08/2009; DJE 19/08/2009)**

*In casu*, conforme restou comprovado à fl. 450, foi oportunizado ao apelante que suprisse o vício da assinatura, sendo de pronto atendido, em obediência ao princípio da instrumentalidade das formas.

Portanto, rejeito a preliminar.

### **MÉRITO**

Essa Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa veio a

Juízo contra o apelado **Paulo José de Souto**, com o escopo de reconhecer a nulidade do contrato PJ-001/98 e respectivos aditivos, firmados pelo DER/PB (Departamento de Estradas e Rodagem) em benefício do advogado Francisco Morais de Souto.

Colhe-se dos autos, que em 09 de janeiro de 1998, através de inexigibilidade de licitação, houve a firmatura do contrato PJ-001/98 (fls. 21/23) entre o DER/PB e Francisco de Morais de Souto, cujo objeto cingia-se à: *“Prestação de serviços de assessoramento jurídico à Superintendência e demais Diretorias do DER/PB, bem como atuação em processos e ações que envolvam interesses do Contratante, nas áreas administrativa e judicial”* e, de forma mais detalhada e abrangente, *“participação em estudos e levantamentos necessários à retomada das áreas objeto de invasões nas faixas de domínio do DER/PB; regularização da situação jurídica dos espaços objeto de locação nos Terminais Rodoviários de João Pessoa, Campina Grande, Guarabira e Cajazeiras, trabalhando em conjunto com a Procuradoria Jurídica do Contratante; assistência na implantação das atividade do “Ferry Boat” que executará o transporte de passageiros e veículos entre Cabedelo, Costinha e Lucena; elaboração de documentos e pareceres de natureza jurídica, relacionados com as atividades do DER/PB; resposta a consultas formuladas pela Superintendência e demais Diretorias do Contratante, envolvendo dúvidas de natureza jurídica; assistência à Superintendência e outras Diretorias no relacionamento com outros órgãos públicos ou empresas privadas, no tocante aos aspectos jurídicos dos assuntos tratados”*.

O prazo de vigência foi estabelecido de 09 de janeiro a 31 de dezembro de 1998, com remuneração mensal de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), totalizando R\$ 28.800,00 (vinte e oito mil e oitocentos reais) ao ano.

Em seguida, foi firmado o **primeiro termo aditivo** de re-ratificação nº 001 ao contrato PJ-001/98, prorrogando o prazo de validade do contrato para o dia 31 de dezembro de 1999 e, mais uma vez, realizado o **segundo termo aditivo** de Re-ratificação nº 002 ao mesmo contrato, estendendo de novo o prazo de validade para 31 de dezembro de 2000.

Submetido ao crivo do Tribunal de Contas do Estado, foi emitido o Acórdão AC1-TC-01289/00 no processo TC nº 08768/98, acolhendo a regularidade da inexigibilidade de licitação, **recomendando-se, no entanto, à administração do DER/PB que “evite definir prazos abusivos para conclusão dos serviços contratados” e “agilize a realização de concurso público, objetivando o preenchimento das vagas existentes, no seu quadro permanente de pessoal, para o cargo de Procurador.”** (fls. 39/41)

No entanto malgrado a recomendação do TCE, houve prorrogação de validade do contrato PJ-001/98 para 31 de dezembro de 2001, **através do 3º termo aditivo**, acabando por entender àquele órgão fiscalizador de contas em julgar irregular referida pactuação, conforme acórdão AC1-TC-0812/02. (fl. 42)

Em virtude do ocorrido, foi interposta a presente demanda objetivando a nulidade do contrato PJ-001/98 e respectivos aditivos, bem como impingir as sanções previstas na Lei nº 8.429/92 ao agente público responsável, **Paulo José de Souto, na condição de Diretor Superintendente do DER/PB.**

Em sua defesa, o promovido aduz que não se vislumbra qualquer ilegalidade na inexigibilidade de licitação em discussão, uma vez que o Tribunal de Contas do Estado julgou irregular apenas o 3º aditivo do contrato PJ-001/98.

O magistrado, na sentença de fls. 403/407, entendeu que não há nos autos qualquer indício de desvio de finalidade no que diz respeito à execução do contrato de prestação de assistência jurídica ou lastro probatório suficiente para condenar o réu por improbidade administrativa. Ressaltou ainda, que o promovente não logrou êxito em comprovar os atos de improbidade imputados ao promovido, considerando ter sido possível vislumbrar as condutas tipificadas na Lei de Improbidade Administrativa, não havendo como condenar o ex-superintendente do DER Paulo José de Brito, nas penas previstas no art. 12, da LIA.

No que se refere a ausência de concurso público, afirmou o magistrado “a quo” que essa conduta por si só não seria suficiente para condenar o réu por improbidade administrativa, posto que o principal elemento a ser considerado é a ocorrência de dolo, que consiste na “vontade de realizar ato que atente contra os princípios da Administração Pública”, culpa ou desvio ético em sua conduta, como se aproveitar da função ou do patrimônio público para obter vantagem pessoal ou favorecer alguém.

Pois bem.

Importante considerar, inicialmente, que a improbidade administrativa não se confunde com a mera *ilegalidade* ou *irregularidade*, pelo que se considera que a Lei nº 8.429/92 dá relevante ênfase ao elemento subjetivo do agente, necessitando ser devidamente demonstrado (dolo ou culpa). Rejeita-se, assim, a tese da responsabilidade objetiva por ato ímprobo.

Em função de seu caráter repressivo e das sanções que aplica, a Lei de Improbidade identifica-se mais com o Direito Penal, sendo rígida a tipificação das condutas previstas na lei regente da matéria. Como vem decidindo o Superior Tribunal de Justiça,

“a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa exige a presença do elemento subjetivo da conduta do agente público, pois não é admitida a responsabilidade objetiva em face do atual sistema jurídico brasileiro, principalmente considerando a gravidade das sanções contidas na Lei de Improbidade Administrativa. Portanto, é indispensável a presença de conduta dolosa ou culposa do agente público ao praticar o ato de improbidade administrativa (...) Por outro lado, é importante ressaltar que a forma culposa somente é admitida no ato de improbidade administrativa relacionado à lesão ao erário (art. 10 da LIA), não sendo aplicável aos demais tipos (arts. 9º e 11 da LIA)” – Resp. 805080/SP, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 23/06/2009, DJe 06/08/2009.

Necessário, portanto, para a condenação por improbidade administrativa, a devida comprovação dos fatos e do agir intencional do réu, a fim de se evitar a utilização de tal espécie de ação como instrumento irresistível de perseguição política ou vingança, alheios ao dever intervencionista do Poder Judiciário.

E, tratando-se de responsabilidade subjetiva, nesse sentido já se pronunciou o STJ, a exemplo de voto do Ministro Luiz Fux nos autos do REsp. 763941/MG, onde restou assentado que: “o artigo 333, I, do CPC resta violado nas hipóteses em que a ação de improbidade por dano ao erário impõe ao réu o ônus de comprovar que não houve prejuízo, com ilegal inversão do ônus probandi” (Primeira Turma, julgado em 13/03/2007, DJ 30/08/2007)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> TJRS. Apelação Cível nº 70051019693, Relator: Eduardo Kraemer. Data do Julgamento: Data de Julgamento: 27/06/2013

Feitas tais considerações, passemos a analisar as condutas imputadas.

Conforme dito alhures, a presente demanda fora interposta no intuito de ser declarado nulo o contrato PJ-001/98 e seus respectivos aditivos, formalizados pelo DER/PB em benefício do advogado Francisco Moraes de Souto, eis que realizados em burla não só a obrigatoriedade de prévia licitação, mas também em violação à regra basilar do concurso público para o preenchimento de cargos e funções previsíveis e permanentes da administração pública direta e indireta.

O art. 37, XXI, da Constituição Federal e os arts. 2º e 3º da Lei n. 8.666/93 preconizam que as contratações de terceiros pelo Poder Público são precedidas por licitação, fins garantir os princípios basilares da Administração Pública, *in verbis*:

*Art. 37 CF. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de 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.*

*Art. 2º Lei n. 8.666/93. 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 nesta Lei.*

*Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.*

*Art. 3º Lei n. 8.666/93. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

Para que a licitação possa ser dispensada ou inexigível, deve ocorrer um procedimento formal prévio, nos termos do disposto nos arts. 25 e 26 da Lei n. 8.666/93, *in verbis*:

*Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:*

*I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;*

*II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;*

*III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.*

*§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.*

*§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis. - grifei*

*Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.*

*Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:*

*I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;*

*II - razão da escolha do fornecedor ou executante;*

*III - justificativa do preço.*

*IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. - grifei*

**O patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas está arrolado no inciso V do art. 13 da Lei n. 8.666/93, o que torna cabível a inexigibilidade de licitação em demandas de natureza singular com profissionais de notória especialização.**

Contudo, *in casu*, não obstante o preparo do saudoso advogado Francisco Morais de Souto, os serviços contratados não possuem complexidade que fuja aos padrões normais das lides jurídicas e administrativas, conforme se percebe do contrato às fls. 21/23. Vejamos:

*I – Objeto do Contrato*

*1. Constitui objeto do presente a prestação de serviços de assessoramento jurídico à Superintendência e demais Diretorias do DER/PB, bem como a atuação em processos e ações que envolvam interesses do Contratante, nas áreas administrativas e judicial.*

*II – Obrigações do Contratado*

*2. Os serviços a cargo do contratado compreenderão as seguintes atividades, sem exclusão de outras, que venham a se tornar necessárias com o desenvolvimento dos trabalhos:*

*a) participação em estudos e levantamentos necessários à retomada das áreas objeto de invasões nas faixas de domínio do DER/PB;*

*b) regularização da situação jurídica dos espaços objeto de locação nos Terminais Rodoviários de João Pessoa, Campina Grande, Guarabira e Cajazeiras, trabalhando em conjunto com a Procuradoria Jurídica do Contratante;*

*c) assistência na implantação das atividades do Ferry Boat que executará o transporte de passageiros e veículos entre Cabedelo, Costinha e Lucena;*

*d) elaboração de documentos e pareceres de natureza jurídica, relacionados com as*

atividades do DER/PB;

e) respostas a consultas formuladas pela superintendência e demais diretorias do contratante, envolvendo dúvidas de natureza jurídica;

f) assistência à superintendência e outras diretorias no relacionamento com outros órgãos públicos ou empresas privadas, no tocante aos aspectos jurídicos dos assuntos tratados.

Destarte, as tarefas a serem desempenhadas não exigiam profissional altamente qualificado para a assessoria e o manejo de ações jurídicas e administrativas que envolvessem interesses do DER/PB, o que implica no afastamento da exigência de notória especialidade e no não enquadramento do presente caso dentre as hipóteses de ressalvas legais, que afastam a necessidade de licitação por inexigibilidade.

Portanto, não se tratando de objeto singular entendo que a conduta descrita, subsume-se aos preceitos da Lei de Improbidade, notadamente em razão da violação aos princípios constitucionais (art. 11).

Nesse sentido:

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Improbidade administrativa. Contrato. Escritório de Advocacia Acompanhamento de inquérito civil. Objeto singular. Ausência. Notória especialização. Desnecessária. Licitação. Dispensa. Impossibilidade. Verba pública. Defesa de interesse particular. Impossibilidade:.** Por não se tratar de objeto singular e dispensar a notória especialização, configura ato de improbidade administrativa a contratação de advogado, sem prévia licitação, para o mero acompanhamento de inquérito civil. Inadmissível a contratação de advogado, às expensas do erário, para a defesa de ato pessoal do agente político, voltado contra o órgão público. Demonstrado que o contratado agiu de má-fé, o dano material deve ser inteiramente indenizado, mesmo que o serviço tenha sido executado. (TJSP; EDcl 0001502-41.2003.8.26.0366/50001; Ac. 7389523; Mongaguá; Décima Câmara de Direito Público; Rel<sup>a</sup> Des<sup>a</sup> Teresa Ramos Marques; Julg. 17/06/2013; DJESP 09/04/2014)

**CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. SERVIÇO DE ADVOCACIA ESPECIALIZADA. ILEGALIDADE. INEXISTE.** Adispensa de licitação que abrange a contratação de serviço de advocacia para prestação de serviços com conteúdo e importância diferenciados é lícita, haja vista quando existe a notória especialização e a Administração necessita dispor de margem discricionária para, fundado na confiança ínsita ao contrato de mandato, eleger a sociedade profissional que melhor lhe aprouver. V.V. EMBARGOS INFRINGENTES. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SERVIÇO DE ADVOCACIA. CONTRATAÇÃO COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. VIOLAÇÃO À Lei nº 8.666/93 E À Lei nº 8.429/92. APLICAÇÃO PARCIAL DAS SANÇÕES PERTINENTES. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO DE APELAÇÃO CONFIRMADO.** Não resta configurada a hipótese excepcional do artigo 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, se os serviços de escritório de advocacia contratados não apresentam peculiaridades que o singularizam a ponto de inviabilizar a competição entre os possíveis prestadores, notadamente diante da existência de órgão técnico jurídico de assessoria da Câmara Municipal. A aplicação das cominações do artigo 12, III, da Lei n. 8.429/1992 observou os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, prevalecendo a conclusão dos votos majoritários. (TJMG; EINF 1.0479.09.164879-6/002; Rel. Des. Armando Freire; Julg. 21/05/2013; DJEMG 20/06/2013)

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CÂMARA MUNICIPAL.** Contratações de serviços advocatícios e contábeis sem procedimento licitatório. Impossibilidade. Exigências previstas no [artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal](#) e [artigo 2º da Lei nº 8.666/93](#). Ausência de pressupostos autorizadores da sua inexigibilidade, previstos no art. 25 da Lei nº 8.666/93. Natureza dos serviços não marcada pela singularidade ou notória especialização. Manutenção das penalidades. Apelo desprovido. "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 nesta Lei", consoante inteligência do art. 2º, da Lei nº. 8.666/93. Nos termos do art. 3, da Lei nº. 8.666/93, "a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, 19 da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos". Para caracterizar a excepcionalidade capaz de justificar a contratação de serviços técnicos sem licitação, necessária a concorrência de 04 requisitos, quais sejam: A) a inviabilidade de competição; b) a previsão do serviço no art. 13; c) a singularidade do serviço (singularidade objetiva) e d) a notória especialização (singularidade subjetiva). (TJPB; AC 091.2004.000177-7/001.; Rel. Des. Marcos Cavalcanti de Albuquerque; DJPB 19/06/2008; Pág. 19)

E assim sendo, não há que se perquirir acerca do dolo específico da conduta, sendo **suficiente a existência de dolo genérico**, conforme ampla orientação do Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

**ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO SEM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. CONFIGURAÇÃO DO DOLO GENÉRICO. PRESCINDIBILIDADE DE DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. DESCABIMENTO. CONTRAPRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. IMPOSSIBILIDADE DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DA ADMINISTRAÇÃO. SANÇÃO DO ART. 12, III, DA LEI 8.429/1992. NECESSIDADE DE EFETIVA COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO PATRIMONIAL. 1. A caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública exige a demonstração do dolo lato sensu ou genérico. Precedentes. 2. Não se sustenta a tese – já ultrapassada - no sentido de que as contratações sem concurso público não se caracterizam como atos de **improbidade**, previstos no art. 11 da Lei 8.429/1992, ainda que não causem dano ao erário. 3. O ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.249/1992 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência desta Corte. 4. É indevido o ressarcimento ao Erário dos valores gastos com contratações irregulares sem concurso público, pelo agente público responsável, quando efetivamente houve contraprestação dos serviços, para não se configurar enriquecimento ilícito da Administração (REsp 575.551/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, CORTE ESPECIAL, julgado em 01/04/2009, DJe 30/04/2009). 5. Ressalvou-se a possibilidade de responsabilizar o agente público nas esferas administrativa, cível e criminal. 6. A sanção de ressarcimento, prevista no art. 12, inciso III, da Lei 8.429/1992, só é admitida na hipótese de ficar efetivamente comprovado o prejuízo patrimonial ao erário. Precedentes. 7. Recurso especial parcialmente provido. (REsp 1214605 / SP – RECURSO ESPECIAL - 2010/0178628-9 - Ministra ELIANA CALMON (1114) - T2 - SEGUNDA TURMA – Dje. 13/06/2013)**

O mínimo exigível de um administrador público é o conhecimento das normas que disciplinam, limitam e condicionam a sua atuação, sobretudo em referência aos preceitos constitucionais da educação.

No plano teórico de nosso Direito Positivo, a Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/92 – classifica os atos ímprobos de forma trilogica: (1) art. 9º - atos que importam enriquecimento ilícito; (2) art. 10 - atos que causam prejuízo ao Erário; e (3) art. 11 - atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Assim, na específica situação dos autos, ao afastar-se o gestor público da disciplina constitucional que, na hipótese, impunha uma determinada conduta, **evidencia-se a vontade de obter um fim dissociado do interesse público**, circunstância a revelar, de forma inequívoca, **o dolo**<sup>2</sup>. Aplicável, portanto, o art. 11 da Lei de Improbidade que, abaixo transcrito, apregoa:

*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:*

Ademais, o fato de ter o Tribunal de Contas reconhecido como ilegal apenas o 3º aditivo do contrato PJ-001/98, tendo aplicado apenas multa, não desconstitui a análise, bem como a adoção de conclusão diversa sobre a matéria.

Contudo, é importante observar que a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/92 independem da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal de Contas, conforme dispõe o art. 21, II do referido diploma, in verbis:

*Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:*

*(...)*

*II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.*

Assim, não são apenas os atos que envolvem gastos desnecessários ou auferimento de vantagem pessoal que são classificados de ímprobos. Diferentemente do que entende o apelado, além daqueles que geram um dano ao erário ou implicam em enriquecimento ilícito, **ofendem a probidade administrativa as condutas em desacordo com os princípios da Administração Pública, quais sejam: moralidade, legalidade, publicidade e impessoalidade, nos termos do art. 37 da CF.**

Portanto, a inobservância dos princípios administrativos configura ato de improbidade, ante a dispensa ilegal de licitação, como restou evidenciado no caso dos autos.

Esta Corte não destoa:

*APELAÇÃO - AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ATOS QUE VIOLARAM PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - CONJUNTO PROBATÓRIO HARMÔNICO - CONDUCTAS ILÍCITAS - CONDENAÇÃO - APLICAÇÃO DAS PENAS PREVISTAS NO ART. 12, I, DA LEI 8.429/92 - REFORMA PARCIAL DA SENTENÇA - CONDENAÇÃO NAS SANÇÕES PREVISTAS NO ART. 12, III, DA LEI N. 8.429/92 - PROVIMENTO PARCIAL DE AMBAS AS APELAÇÕES. Para a condenação por atos de improbidade administrativa decorrentes de violação de princípios da Administração Pública não se faz necessária a configuração de dolo ou culpa do agente público, bastando*

<sup>2</sup> Respe. 24659. Vice-Procuradoria Geral Eleitoral, Sandra Cureau.

*a constatação de atos ilegais ou imorais. No caso em tela, os atos do ex-prefeito e vereadores que aprovaram projeto de lei de efeitos concretos iniciativa do Chefe do Executivo municipal, autorizando a alienação de veículos pertencentes à frota municipal, sem destinação específica da verba obtida com a venda, logo após a derrota nas eleições municipais, constituem clara violação aos princípios da legalidade e da lealdade às instituições públicas. Segundo entendimento doutrinário e jurisprudencial, o objetivo da Lei de Improbidade Administrativa é punir o administrador desonesto e não o inábil. (TJPB - Acórdão do processo nº 02720010000563002 - Órgão (1ª CAMARA CIVEL) - Relator Marcos Cavalcanti de Albuquerque - j. em 04-12-2012).*

Destarte, percebe-se que o conteúdo material do dispositivo *in examen* encerra somente as possibilidades sancionatórias previstas no inc. III, do art. 12, da Lei de Improbidade.

Aliás, pela pertinência de seu magistério, trago à baila a seguinte observação de EMERSON GARCIA e ROGÉRIO PACHECO ALVES (*in: Improbidade Administrativa*, Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2002, p. 71-72) sobre a positivação de sanções pela Lei de Improbidade Administrativa:

*Com isto, teve-se uma nítida colisão entre direitos fundamentais do agente público (cidadania, patrimônio e livre exercício da profissão) e bens jurídicos do Estado (patrimônio público e normatização disciplinadora da conduta dos agentes públicos), colisão esta que foi objeto de prévia valoração pelo legislador, o qual terminou por prestigiar o interesse coletivo em detrimento do individual. Por força do art. 12 da Lei nº 8.429/92, dispositivo que veicula as sanções cominadas aos atos de improbidade, em sendo aviltados os bens jurídicos do Estado, legítima será a restrição aos direitos fundamentais do agente público.*

Como já exposto, a Lei 8.429/92 impôs penalidades para aquelas pessoas que, na qualidade de agente público, pratiquem atos de improbidade administrativa. Referidas penalidades estão previstas no artigo 12, I, II e III da LIA e são:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: [Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009](#).

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e 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, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e 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, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e 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, pelo prazo de três anos.

Contudo, não se pode desconhecer que as penalidades deverão ser aplicadas obedecendo a parâmetros de proporcionalidade entre a natureza do ato de improbidade e a extensão do dano causado, sob pena de serem inquinadas de inconstitucionais.

As condutas engendradas pelo réu, ora apelado, portanto, redundam em desrespeito aos princípios da Administração Pública, deverá, então, o requerido Paulo José de Souto receber censura deste juízo, **ficando condenado na sanção de pagamento de multa civil no valor de 05 (cinco) remunerações mensais percebidas pelo mesmo no ano de 1998, ocasião em que firmou o contrato PJ-001/98**, conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. CONVÊNIO. DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. LESÃO AO ERÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS A DESTEMPO. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO. OFENSA. DOLO COMPROVADO. DOSIMETRIA. 1. Para a configuração do ato de improbidade de "deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo" descrito no art. 11, VI, da Lei 8.429/92, faz-se necessária a comprovação da conduta omissiva dolosa do agente público. A malversação dos recursos do convênio, em decorrência de dispensa indevida de licitação, pelo qual o gestor já fora condenado, associada à apresentação tardia da respectiva prestação de contas, após quase dois anos do prazo legal e por força da instauração da ação civil pública, constituem dados suficientes para que fique caracterizada a má-fé do gestor. **Para o restabelecimento da ordem jurídica, deve ser aplicada a multa civil prevista do art. 12, III, da LIA, no valor de cinco remunerações mensais percebidas pelo ex-prefeito à época do ato praticado.** 2. Quanto ao pedido de condenação à pena de ressarcimento de dano por dispensa indevida de licitação (art. 10, inciso VIII), verifica-se que a Corte de origem não analisou a questão, o que acarreta a incidência da Súmula 211/STJ. Causa também perplexidade e insegurança jurídica a fixação de multa civil sobre valor de dano ao erário a ser estipulado em ação autônoma, máxime por entender razoáveis as demais sanções aplicadas pelo Tribunal a quo, que atendem ao princípio da proporcionalidade e aos fins sociais a que a Lei de Improbidade Administrativa se propõe. 3. Recurso especial conhecido em parte e provido também em parte. (REsp 853.657/BA, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/10/2012, DJe 09/10/2012)

No que diz respeito à sanção de *ressarcimento integral do dano*, deve ser ressaltado que, para sua aplicação, nos termos do que preceitua o art. 21, I, segunda parte, da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a efetiva comprovação de dano patrimonial. **Assim, não havendo nos autos provas contundentes da existência de prejuízos ao patrimônio público, tal reprimenda deve ser afastada.** Nesse sentido, a seguinte decisão do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL DO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AS SANÇÕES DO ART. 12 DA LEI 8.429/92 PODEM SER APLICADAS ISOLADA OU CUMULATIVAMENTE. NESTE CASO FORAM APLICADAS AO AGRAVANTE AS SANÇÕES DE SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS, DO PAGAMENTO DE MULTA CIVIL E DE PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO OU DE

RECEBER BENEFÍCIOS FISCAIS OU CREDITÍCIOS. AS SANÇÕES FORAM FIXADAS PELAS INSTÂNCIAS DE ORIGEM DE FORMA FUNDAMENTADA E RAZOÁVEL, NO MÍNIMO LEGAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE NÃO CONFIGURADA. A ALTERAÇÃO DESSA CONCLUSÃO DEMANDARIA A INCURSÃO NO ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. INCIDÊNCIA DO ÓBICE PREVISTO NA SÚMULA 7/STJ. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO NÃO CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO DO RECURSO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. Nos termos do art. 12 da Lei 8.429/92, nas casos de condenação por prática de ato de **improbidade** administrativa, **na fixação das penas, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente**, o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente. 2. In casu as instâncias de origem condenaram o recorrente à suspensão de seus direitos políticos por 3 anos, ao pagamento de multa civil no valor equivalente a 5 vezes o valor do último salário recebido por ele como Vereador da Câmara Municipal de Contagem/MG, bem como à **pena** de 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 pelo prazo de 3 anos. 3. As sanções foram determinadas de forma fundamentada e razoável, amparadas no conjunto fático-probatório dos autos e nas peculiaridades do caso, tendo, inclusive, sido fixadas nos limites mínimos determinados pelo art. 12, III da Lei 8.429/97, não havendo que se falar, portanto, em violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. 4. Agravo Regimental de JOSÉ NUNES DOS SANTOS desprovido. (AgRg no REsp 1199252/MG - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2010/0113005-8 - Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO (1133) - T1 - PRIMEIRA TURMA – Dje. 15/02/2012 -

Face ao exposto, e nos termos dos arts. 11 e 12 da Lei 8.429/92, **DOU PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO**, para reformar a sentença de fls. 403/407, e assim condenar o promovido, Paulo José de Souto, ao pagamento de uma multa civil no valor de 05 (cinco) remunerações mensais, tendo como parâmetro o valor da maior remuneração mensal percebida no exercício financeiro de 1998, a ser apurado em liquidação.

A multa civil deverá ser revertida em favor do DER/PB, nos termos em que preceitua o art. 18 da Lei nº 8.429/92.

É como voto.

Presidiu a Sessão a Exma. Desa. Maria das Graças Morais Guedes. Participaram do julgamento, o Exmo. Dr. Ricardo Vital de Almeida (relator), juiz convocado para substituir o Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides, o Exmo. Des. José Aurélio da Cruz e a Exma. Desa. Maria das Graças Morais Guedes.

Presente ao julgamento o Dr. Doriel Veloso Gouveia, Procurador de Justiça.

João Pessoa, 05 de março de 2015.

**Ricardo Vital de Almeida**  
*Juiz Convocado/Relator*

