



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA
GABINETE DO DESEMBARGADOR JOÃO ALVES DA SILVA

ACÓRDÃO

APELAÇÃO Nº 0004534-30.2012.815.0371

ORIGEM : Juízo de Direito da 5ª Vara da Comarca de Sousa

RELATOR : Desembargador João Alves da Silva

APELANTE : Ministério Público do Estado da Paraíba

APELADO : Francisco Aldeone Abrantes (Adv. Cláudio Cesar Gadelha Rodrigues)

PROCURADORA : Vanina Nóbrega de Freitas Dias Feitosa (promotora convocada)

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OCORRÊNCIA DE POSSÍVEL NEPOTISMO. NOMEAÇÃO PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS VEREADORES DE SOUSA DE CUNHADO DE OUTRO VEREADOR. SUPOSTA INFRAÇÃO AO ART. 11, DA LEI 8.429/92. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DO DOLO. INOCORRÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

- No que se refere a infração aos princípios da Administração Pública, cuja previsão está encartada no art. 11, da Lei nº 8.429/92, a jurisprudência do STJ e desta Corte tem fixado que dependem da presença de dolo genérico, sendo insuficiente à configuração a conduta de natureza culposa.

- “Para que haja a efetiva caracterização da conduta ora investigada, deve-se comprovar o dolo por parte do agente público, ou seja, a má-fé e a desonestidade com a coisa pública tornam-se premissa do ato de improbidade administrativa, é dizer, a conduta dolosa do agente público, seja ela comissiva ou omissiva, deve ferir os princípios constitucionais da Administração Pública, para fins de incidência das sanções legais previstas na Lei de Improbidade Administrativa. Portanto, entendendo não ter sido constatada tal situação”.¹

¹ TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00020678520098150241, 4ª Câmara cível, Relator DES. FREDERICO MARTINHO DA NÓBREGA COUTINHO, j. em 03-06-2014

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que figuram como partes as acima nominadas.

ACORDA a Quarta Câmara Especializada Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do relator, integrando a decisão a súmula de julgamento de fl. 395.

Relatório

Trata-se de apelação interposta contra sentença que julgou improcedente o pedido formulado na ação civil pública por improbidade administrativa promovida pelo Ministério Público em desfavor de Francisco Aldeone Abrantes.

Na decisão vergastada (fls. 344/347), o magistrado registrou que **“Denota-se do acervo probatório constante dos autos, especialmente do Inquérito Civil Público nº 10/2007, que efetivamente no exercício de 2007 havia parentes admitidos para cargos públicos comissionados, de natureza administrativa e política, conforme várias declarações e documentações acostadas aos autos, encaminhadas ao Ministério Público pelo Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Sousa e pelo Presidente da Câmara de Vereadores. Acontece que, com a devida vênia, e particularmente nas condições desta ação, entendo não restar caracterizada a prática dolosa de improbidade administrativa”**.

Inconformado, recorre o Ministério Público aduzindo que “o nepotismo é prática vedada pela Constituição Federal desde 1988. Além disso, há prova inequívoca do dolo do ex-presidente da Câmara Municipal de Sousa, visto que mesmo após ter recebido recomendação do Ministério Público para exonerar todos os ocupantes de cargos comissionados ou funções gratificadas que tivessem parentesco com ele e com os demais vereadores, o Apelado manteve o servidor Francisco Estrela Dantas, cunhado do então vereador Ananias Vieira.”

Assevera ainda que antes mesmo da vigência da Súmula Vinculante nº 13, os princípios da impessoalidade e da moralidade já estavam expressos no texto constitucional. A vedação à prática de nepotismo é decorrência lógica desses Princípios Constitucionais.

Alega também que o ato do apelado, consistente na nomeação de parente de seu colega de bancada, configura improbidade administrativa e sujeita o agente político às penalidades previstas na Lei 8.429/92.

Ao final, pede o provimento do recurso, a fim de reformar a sentença, reconhecer a prática do ato de improbidade administrativa e condenar o apelado nas sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92.

Contrarrazões às fls. 367/373.

Nesta instância, o Ministério Público opinou pelo provimento do recurso, para que seja julgada procedente a ação, condenando o apelado nos termos requeridos na exordial.

É o relatório.

VOTO

Colhe-se dos autos que o *Parquet* ajuizou a presente ação civil pública por ato de improbidade administrativa em face do ex-Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Sousa, Sr. Fernando Aldeone Abrantes, objetivando as cominações do art. 12 da Lei 8.429/92, decorrente, sobretudo, da ocorrência de nepotismo por ter nomeado o cunhado do Vereador Ananias Vieira para ocupar o cargo de provimento em comissão de Secretário Executivo daquela Casa Legislativa.

Conforme relatado, o magistrado a quo julgou improcedente os pedidos iniciais, por não vislumbrar a prática de nepotismo no caso em tela. É contra essa decisão que se insurge o Ministério Público Estadual.

Entendo que a decisão do juízo a quo deve ser mantida.

Inicialmente, é de bom alvitre esclarecer que o Ministério Público da Paraíba ingressou com a presente demanda, alegando que o ex-Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Sousa, Sr. Fernando Aldeone Abrantes, praticou ato de nepotismo quando nomeou o cunhado de outro vereador para exercer o cargo comissionado de Secretário Executivo daquela Casa.

Alegou, ainda, que “há prova inequívoca do dolo do ex-presidente da Câmara Municipal de Sousa, visto que mesmo após ter recebido recomendação do Ministério Público para exonerar todos os ocupantes de cargos comissionados ou funções gratificadas que tivessem parentesco com ele e com os demais vereadores, o Apelado manteve o servidor Francisco Estrela Dantas, cunhado do então vereador Ananias Vieira.”

Pois bem. A lei nº 8.429/92 preceitua que:

“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: “

No que se refere a infração aos princípios da Administração Pública, cuja previsão está encartada no art. 11, da Lei nº 8.429/92, a jurisprudência do STJ e desta Corte tem fixado que dependem da presença de dolo genérico, sendo insuficiente à configuração a conduta de natureza culposa.

Sobre o tema, confira-se decisão da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, que consolidou este entendimento:

“A caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública exige a demonstração do dolo lato sensu ou genérico”.²

No mesmo sentido:

“O Superior Tribunal de Justiça possui o entendimento consolidado de que o ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública exige a demonstração do dolo genérico”.³

“O posicionamento firmado pela Primeira Seção é que se exige dolo, ainda que genérico, nas imputações fundadas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992 (enriquecimento ilícito e violação a princípio), e ao menos culpa, nas hipóteses do art. 10 da mesma norma (lesão ao erário)”.⁴

O Desembargador Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho assim se posicionou em caso semelhante:

“REMESSA OFICIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPROCEDÊNCIA. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE ADVOCACIA E CONTADORIA. INEXIGIBILIDADE. ART. 25, II, DA LEI Nº 8.666/93. INEXISTÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. II, CAPUT, DA LEI Nº 8.429/92. DESCABIMENTO; DOLO AUSENTE. ATO DE IMPROBIDADE. NÃO CONFIGURAÇÃO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO DA REMESSA. [...] Para que haja a efetiva caracterização da conduta ora investigada, deve-se comprovar o dolo por parte do agente público, ou seja, a má-fé e a desonestidade com a coisa pública tornam-se premissa do ato de improbidade administrativa, é dizer, a conduta dolosa do agente público, seja ela comissiva ou omissiva, deve ferir os princípios constitucionais da Administração Pública, para fins de incidência das sanções legais previstas na Lei de Improbidade Administrativa.”

2

STJ - EREsp 654.721/MT - Rel. Min. Eliana Calmon – S1 – j. 25/08/2010 - DJe 01/09/2010.

3 STJ - REsp 1395771/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/11/2013, DJe 14/11/2013.

4 STJ - REsp 1252341/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/09/2013, DJe 17/09/2013.

Portanto, entendendo não ter sido constatada tal situação”.⁵

De outro lado, a jurisprudência tem reconhecido que **“a exegese das regras insertas no art. 11 da Lei 8.429/92, considerada a gravidade das sanções e restrições impostas ao agente público, deve se realizada com ponderação, máxime porque uma interpretação ampliativa poderá acoimar de ímprobos condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público e preservada a moralidade administrativa e, a fortiori, ir além do que o legislador pretendeu”.**⁶

Neste contexto, há que se considerar que a improbidade administrativa não deve ser confundida com mera ilegalidade do ato. É que para a qualificação do ato ou omissão como ímprobo, necessário que ele carregue em si, além da contrariedade à lei, traços de desonestidade, deslealdade funcional e má-fé.

No caso dos autos, embora o Ministério Público se esforce para tentar configurar as condutas imputadas como ato de improbidade administrativa, creio que a sentença deve ser mantida.

Analisando detidamente os autos, verifico que o Sr. Francisco Estrela Dantas vem sendo nomeado Secretário Executivo da Câmara dos Vereadores de Sousa, desde 1º de julho de 1991 e o seu cunhado, o Sr. Ananias Vieira, só veio a ser vereador, pela primeira vez, no ano de 1997.

A referida nomeação, supostamente ilegal, só veio acontecer no período de 2005/2008, quando o apelado era presidente da Câmara dos Vereadores e o Sr. Francisco Estrela Dantas já ocupava o mesmo cargo há 14 (quatorze) anos, o que configura, de forma categórica, a falta de dolo do agente público.

Vale salientar que a palavra nepotismo está atrelada ao favorecimento exercido por quem ocupa cargo público e, no caso, resta claro que a referida nomeação não tem nada a ver com a influência do seu cunhado, mas sim pelo mérito do seu trabalho.

Ademais, verifico que o próprio Tribunal de Contas (TC nº 05689/09), em inspeção realizada pelo Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes, relator, constatou a inexistência de nepotismo no caso em tela, *in verbis*:

“Para fins de esclarecimento, dentre os documentos entregues foi declarado pelo presidente da Câmara (Doc. fls. 71/78) que não há

5 TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00020678520098150241, 4ª Câmara cível, Relator DES. FREDERICO MARTINHO DA NÓBREGA COUTINHO, j. em 03-06-2014

6 STJ - REsp 1026516/MT, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/02/2011, DJe 07/04/2011

vínculos de parentesco entre servidores comissionados e os vereadores, exceto o Secretário Executivo, Sr. Francisco Estrela Dantas que é cunhado do vereador Ananias Vieira de Almeida. Para o cargo de Secretário executivo o servidor nomeado em 02 de janeiro de 1992 e segundo declaração o vereador apenas ingressou na Câmara em janeiro de 1997. Portanto, com base no que foi declarado e acostado aos autos, entende-se que o caso em comento não está inserido nas vedações impostas pela Súmula Vinculante nº 13/2008, já que a nomeação ocorreu bem antes da eleição do parente para vereador.” (fl. 286)

Assim, resta claro que o magistrado, ao sentenciar e utilizando-se do princípio da persuasão racional, rejeitou a pretensão autoral por entender que ausente a conduta dolosa, pressuposto imprescindível para configurar a conduta descrita no art. 11, da LIA, o que fez de maneira acertada, ao que me parece.

No que se refere ao argumento do *parquet* de que está presente o dolo na atividade do apelado, em razão de ter havido uma recomendação do Ministério Público para que o presidente da Câmara dos Vereadores de Sousa exonerasse todos os parentes, entendo que não deve prosperar.

É que, como o próprio nome diz, houve apenas uma recomendação por parte do Ministério Público, não tendo esta caráter mandamental. Ademais, restou comprovado nos autos que, após a mencionada recomendação, o então presidente da Câmara dos Vereadores cumpriu a determinação, exonerando vários servidores, entretanto, em relação ao Sr. Francisco Estrela Dantas, ele entendeu não haver atividade irregular na sua nomeação.

Na resposta ao ofício nº 663/2007, da Promotoria de Justiça (fls. 202/203), o apelado apresentou cópias das portarias de exoneração dos servidores que tinham parentesco com vereadores e esclareceu os motivos que o levaram a não exonerar o Sr. Francisco Estrela Dantas, já que entendia não haver nepotismo no caso.

Entendo que o simples fato de não cumprir por completo a recomendação do Ministério Público, não enseja, por si só, na configuração do dolo por parte do apelado.

Sendo assim, como não restou comprovado o dolo do apelado em cometer o nepotismo, não se pode condená-lo em ato de improbidade administrativa.

Em razão de todas as considerações tecidas acima, **nego provimento ao recurso apelatório interposto**, mantendo em todos os seus termos a sentença vergastada.

É como voto.

DECISÃO

A Quarta Câmara Especializada Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba decidiu, por unanimidade, negar provimento ao recurso.

Presidiu a sessão o Exmo. Des. João Alves da Silva. Participaram do julgamento o Exmo. Des. João Alves da Silva, o Exmo. Dr. Ricardo Vital de Almeida (Juiz Convocado com jurisdição plena para substituir o Exmo. Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira) e o Exmo. Des. Frederico Martinho de Nóbrega Coutinho.

Presente ao julgamento a Exma. Dra. Vanina Nóbrega de Freitas Dias Feitosa, Promotora de Justiça.

Sala de Sessões da Quarta Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, João Pessoa, 10 de maio de 2016.

João Pessoa, 11 de maio de 2016.

Desembargador João Alves da Silva
Relator