



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA**  
GABINETE DO DES. OSWALDO TRIGUEIRO DO VALLE FILHO

**ACÓRDÃO**

---

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0004544-11.2011.815.0371.**

**Origem** : *5ª Vara da Comarca de Sousa.*  
**Relator** : *Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho.*  
**Apelante** : *Fábio Tyrone Braga de Oliveira.*  
**Advogado** : *Osmando Formiga Ney.*  
**Apelado** : *Ministério Público do Estado da Paraíba.*

---

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. INCONFORMISMO. CONDUTA ILÍCITA ATRIBUÍDA AO PREFEITO MUNICIPAL. INÚMERAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIA DE PESSOAL SEM PUBLICIDADE DE TODOS OS ATOS. CONJUNTO PROBATÓRIO ROBUSTO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. ATO DE IMPROBIDADE PREVISTO NO ART. 11, INCISO IV DA LEI Nº 8.429/92. CARACTERIZAÇÃO DO DOLO GENÉRICO NA CONDUTA DO EX-GESTOR. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PELO JUÍZO *A QUO*. SENTENÇA QUE BEM ANALISOU E SOPESOU A ILEGALIDADE PERPETRADA PELO DEMANDADO E RESPECTIVAS PENAS APLICADAS. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO DO APELO.**

- Para que ocorram os atos de improbidade disciplinados pela legislação supracitada, é indispensável que reste demonstrado o dolo ou a culpa nas condutas do administrador público. Nesse passo, a configuração da improbidade administrativa pressupõe a identificação do elemento subjetivo da conduta do agente, ou seja, o ânimo de agir contra os princípios inerentes à Administração Pública, em violação a algum dos tipos previstos nos arts. 9º, 10 ou 11 da Lei n.º 8.429/92.

- É cediço que, de acordo com o art. 37, *caput*, da Constituição Federal, “*a administração pública direta, indireta, ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*”. No mesmo sentido, o art. 4º da Lei nº 8.429/92, aplicável a qualquer categoria de ato administrativo, determina que: “*os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos*”.

- Os atos praticados pela Administração Pública devem ser amplamente divulgados, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei. Isso porque, como a atuação da administração visa à obtenção de um fim público, a publicidade garantirá ao cidadão de que, realmente, aqueles fins estão sendo perseguidos e executados pelo administrador.

- A partir dos elementos probatórios coligidos ao encarte processual, verifica-se que o apelante agiu com a vontade livre e consciente de atentar contra os princípios da Administração Pública, ao contratar temporariamente pessoal sem dar publicidade a todos os atos, mas tão somente a um número ínfimo.

- Portanto, a ausência de publicidade das contratações, e sem qualquer motivo plausível para a não observância da norma, já é apta a caracterizar o ato como improbo, vez que ao alcaide não é dado alegar o desconhecimento de regra constitucional basilar e vigente desde a promulgação da atual Carta Magna, mormente em face a sua experiência no trato da coisa pública. Por isso, violou, de maneira clara e inequívoca, o princípio da publicidade, sendo correto o enquadramento de sua conduta como ímproba, nos termos do art. 11, inciso IV da Lei nº 8.429/92.

- Afigurando-se perfeita a correlação entre a gravidade de conduta e a pena aplicada, em estrita consonância com a *mens legis* contida no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, não há que se cogitar em atenuação da condenação, a qual, a meu sentir, revela-se correta e devidamente fundamentada.

**VISTOS**, relatados e discutidos os presentes autos. **ACORDA** a Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, em sessão ordinária, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do relator, contra, o voto do revisor, Exmo. Dr. Onaldo Rocha de Queiroga, que dava provimento e o voto do Exmo. Dr. José Aurélio da Cruz, que dava provimento parcial ao recurso para manter a condenação apenas no tocante a pena de multa. Acompanharam o relator, os Exmos. Des. Maria das Graças Morais Guedes e Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho.

Trata-se de **Apelação Cível** interposta por **Fábio Tyrone Braga Oliveira**, desafiando sentença (fls. 548/553) proferida pelo juízo da 5ª Vara da Comarca de Sousa que, nos autos da “**Ação por Ato de Improbidade Administrativa**” ajuizada pelo **Ministério Público do Estado da Paraíba**, julgou procedente o pedido inicial.

Na peça de ingresso, o representante do Ministério Público Estadual narrou que o promovido, prefeito constitucional do Município de Sousa-PB, nos meses de janeiro e fevereiro de 2009, contratou centenas de pessoas por prazo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público e para prestação de serviços sem vínculo empregatício, porém não publicou os atos na imprensa oficial da edilidade municipal ou em outro meio de publicidade adequado.

Em seguida, sustentou que o demandado, ao negar publicidade aos atos oficiais, praticou ato de improbidade administrativa que atentou contra o princípio da publicidade, nos termos do art. 11, IV da Lei nº 8.429/92. Ainda, defendeu que a publicação dos atos oficiais da administração pública deve ocorrer na imprensa oficial ou, não havendo, em jornal particular de grande circulação, que, no caso do Município, é a “Gazeta de Sousa”

Asseverou que a omissão praticada pelo gestor público acarretou benefícios a terceiros, que ingressaram no serviço público sem prévia submissão a concurso público, fato este que causou prejuízo à sociedade e a outras pessoas que poderiam se candidatar a tais vagas por meio de um processo democrático e legítimo.

Ao final, pugnou pela procedência do pedido com o reconhecimento da prática de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, IV da LIA e a consequente condenação nas sanções do art. 12, III da mesma lei.

Devidamente notificado, o demandado apresentou manifestação (fls. 455/477), alegando, inicialmente, a impossibilidade de ajuizamento de ação de improbidade administrativa em face de agentes políticos.

No mérito, defendeu que todos os atos praticados no âmbito da municipalidade, dentre eles a contratação temporária de pessoal, são devidamente publicados na imprensa oficial, através do jornal “Gazeta de Sousa”, criado pela Lei Municipal nº 811/74, e que possui circulação quinzenal, não havendo que se falar, portanto, em ato improbo, por ausência de conduta ilícita, dolo, má-fé ou qualquer tipo de prejuízo para o ente

municipal.

Resposta à defesa, rogando pela rejeição da questão preambular (fls. 482/485).

Decisão do juiz de primeiro rejeitando a preliminar levantada pelo demandado e recebendo a inicial, com a consequente citação do réu (fls. 486/488).

O promovido apresentou manifestação (fls. 490/501), aduzindo, em sede de prefacial, inaplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos. Meritoriamente, defendeu que, para a configuração de ato de improbidade administrativa de violação aos princípios da administração pública, deve restar comprovado que o ato foi praticado com dolo e causar prejuízo ao erário. Ainda, afirmou que restou ausente a comprovação de má-fé no presente caso, de modo que deve ser julgado improcedente o pleito autoral.

Impugnação à contestação (fls. 504/507).

As partes foram intimadas para produzir provas, oportunidade na qual o Ministério Público informou acerca da desnecessidade de dilação probatória (fls. 509), ao passo que o réu apresentou rol de testemunhas (fls. 519).

Audiência de instrução e julgamento realizadas, momento em que foi colhido o depoimento de uma testemunha, sendo dispensa o da outra (fls. 523/524).

Alegações finais pelas partes (fls. 525/535 e 536/544).

Decidindo a querela, o Magistrado *a quo* julgou procedente o pedido exordial, através da sentença de fls. 548/553, consignando os seguintes termos na parte dispositiva:

*“Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, para condenar FÁBIO TYRONE BRAGA DE OLIVEIRA, ex-Prefeito Constitucional do Município de Souza, por violação das normas elencadas art. 11, IV, da Lei nº 8.429/92.*

*Seguindo o que determina art. 12, III, e seu parágrafo único da Lei nº 8.429/92, aplicando ao réu as seguintes penalidades:*

*a) A perda da função pública, caso um dos promovidos continue a exercer função no âmbito da administração pública em geral, consoante entendimento do STJ- RESP 92439, Min. Eliana Calmon, DJ 19.08.09. “A sanção de perda de função pública visa a extirpar da administração pública*

*aquele que exibiu inidoneidade ou inabilitação moral e desvio ético para o exercício de função pública, abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irrecorrível”.*

*b) Suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 03 (três) anos;*

*c) Multa civil no valor correspondente a 05 (cinco) vezes o valor da remuneração mensal percebida pelo primeiro promovido, à época dos fatos, enquanto ex-prefeito do Município de Sousa;*

*d) Proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que seja por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo período de 03 (três) anos;*

*Tanto a multa civil quanto o ressarcimento deverão ser revertidos em favor do Município de Souza, conforme dispõe o art. 18 da Lei de Improbidade Administrativa”. (fls. 552/553).*

Decisão de rejeição dos embargos de declaração oposto pelo promovido (fls. 572/574).

Inconformado, o demandado aviou Recurso Apelarório (fls. 578/592), alegando que não restou demonstrado nos autos a presença do dolo genérico, requisito este essencial para configuração do ato de improbidade administrativa reconhecido na sentença. Ainda, sustenta que todos os atos praticados durante sua gestão foram devidamente publicados no jornal oficial do município, bem como todos os contratos foram informados no sistema SAGRES.

Em seguida, afirmou que teve suas contas aprovadas pelo Tribunal de Contas do Estado, sem falar que uma simples irregularidade não pode ser considerada improbidade por ausência de dolo.

Assevera que, no momento da aplicação das sanções, o magistrado de piso não observou os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, devendo, na verdade, em caso de manutenção do reconhecimento do ato de improbidade administrativa, ser aplicável somente a pena de multa.

Contraminuta apresentada pelo *Parquet* (fls. 544/606), rogando pela manutenção do édito judicial, sob o argumento de que o ex-alcaide deixou de publicar no jornal oficial as centenas de contratações temporárias efetuadas no período de janeiro e fevereiro de 2009, impedindo, dessa forma, o controle dos atos administrativos pela própria Administração e pela sociedade. Ainda, argumenta que houve apenas a publicação de 1/7 (um sétimo) do total de 724

contratações realizadas e não há qualquer publicação dos contratos no sistema SAGRES, o que demonstra a má-fé do gestor público. Finalmente, pontua a obediência aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade na aplicação das sanções, uma vez que a maior parte das penalidades foram fixadas no patamar mínimo previsto no art. 12, III da Lei nº 8.429/92.

A Procuradoria de Justiça, em parecer de lavra da Dra. Lúcia de Fátima M. de Farias (fls. 611/615), opinou pela manutenção da sentença, em virtude da existência de provas suficientes da violação aos princípios da administração pública e da lesão patrimonial ao erário, bem como diante da razoabilidade e proporcionalidade na aplicação das sanções.

**É o relatório.**

**VOTO.**

Conheço do recurso apelatório, posto que obedece aos pressupostos processuais intrínsecos (cabimento, legitimidade, interesse recursal e inexistência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do poder de recorrer), bem ainda aos extrínsecos (tempestividade, preparo e regularidade formal).

Como relatado, o apelante se insurge quanto à condenação imposta pelo juízo *a quo* após a averiguação de ato de improbidade administrativa discriminado no art. 11, IV da Lei nº 8.429/1992, consistente na ausência de publicidade das contratações de pessoal para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Pois bem.

Conforme é cediço, a Constituição Federal de 1988, com vistas a salvaguardar a moralidade administrativa, previu no § 4º do art. 37 o cabimento de sanções políticas e civis aos agentes que viessem a causar dano ao erário, na forma e gradação previstas em lei. Visando regular o referido dispositivo constitucional, foi editada a Lei n.º 8.429/92, que passou a prever os atos de improbidade administrativa e as penalidades deles decorrentes.

A referida lei disciplinou os atos incursos em improbidade em três aspectos, quais sejam: atos que importam enriquecimento ilícito do agente público (art. 9º); atos que acarretam em prejuízo ao erário (art. 10º); e os atos que atentam contra os princípios que regem a Administração Pública (art. 11º da lei). Em seguida listou, em diversos incisos, exemplificativamente, hipóteses caracterizadoras da dita improbidade.

Não é demais lembrar que para que ocorram os atos de improbidade disciplinados pela legislação supracitada, é indispensável que reste demonstrado o dolo ou a culpa nas condutas do administrador público. Nesse passo, a configuração da improbidade administrativa pressupõe a identificação do elemento subjetivo da conduta do agente, ou seja, o ânimo de agir contra os princípios inerentes à Administração Pública, em violação a algum dos tipos previstos nos arts. 9º, 10 ou 11 da Lei n.º 8.429/92.

No entendimento firme da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, é necessária a existência do elemento subjetivo dolo para caracterização da improbidade administrativa para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 e, ao menos a culpa, para a hipótese do artigo 10.

A título de exemplo, cito o seguinte julgado:

*“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES SEM CONCURSO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO OU CULPA GRAVE) NA CONDUTA DO DEMANDADO.*

*1. É firme a jurisprudência do STJ, inclusive de sua Corte Especial, no sentido de que ‘Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável para a caracterização de improbidade que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10’ (AIA 30/AM, Corte Especial, DJe de 27.09.2011).*

*2. Agravo regimental a que se nega provimento.” (AgRg no REsp 975540 / SP. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2007/0180690-1. Relator(a): Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI (1124). Órgão Julgador: T1 – PRIMEIRA TURMA. Data do Julgamento: 17.11/2011, Data da Publicação/Fonte: DJe 28.11.2011)*

Pois bem, há de se analisar se o ato levado a cabo pelo réu se consubstancia em ilícito revestido da qualificadora da improbidade administrativa.

Conforme é cediço, a Constituição Federal possui norma cogente impondo ao Administrador Público, de qualquer dos entes federados, a obrigatoriedade de realizar concurso público para a admissão de pessoal, estabelecendo, inclusive, as duas únicas hipóteses de exceção, senão vejamos:

*“Art. 37. 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:*

*(...)*

*II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;*

*(...)*

*IV - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a excepcional interesse público.”*

Portanto, em se tratando de a investidura em cargo ou emprego público, a realização de certame prévio é procedimento obrigatório, somente podendo ser obviada na hipótese de nomeação para cargo em comissão ou contratação por tempo determinado para atender a excepcional interesse público.

Ademais, é cediço que, de acordo com o art. 37, *caput*, da Constituição Federal, “*a administração pública direta, indireta, ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*”.

No mesmo sentido, o art. 4º da Lei nº 8.429/92, aplicável a qualquer categoria de ato administrativo, determina que: “*os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos*”.

Assim, os atos praticados pela Administração Pública devem ser amplamente divulgados, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei. Isso porque, como a atuação da administração visa à obtenção de um fim público, a publicidade garantirá ao cidadão de que, realmente, aqueles fins estão sendo perseguidos e executados pelo administrador.

Compulsando os autos, verifico que os documentos juntados apontam a existência de contratações temporárias, ocorridas entre janeiro e fevereiro de 2009, para vários cargos, tais como guarda municipal, agente administrativo, auxiliar de administração, auxiliar operacional, motorista, professor, diretor escolar adjunto, nutricionista, vigilante, gari, enfermeiro, médico, merendeiro, atendente, odontólogo, digitador, recreador, etc. (fls. 77/243).

Apurou-se, ainda, que a maior das mencionadas contratações se deram sem a observância da regra constitucional de publicidade dos respectivos atos, com o intuito de omitir a condução da coisa pública à sociedade em geral.



Ora, como bem observado pelo Ministério Público, no bojo das contrarrazões, o gestor público agiu de forma artilosa, pois utilizou o veículo oficial (“*Gazeta de Sousa*”) na publicação de apenas 1/7 (um sétimo) das 724 contratações, deixando de dar publicidade a grande maioria dos contratos sem qualquer razão.

Além disso, diante da questão abordada na primeira sessão de julgamento pelo patrono do recorrente com relação ao sistema SAGRES, verifica-se, mais especificamente no campo de pessoal da Prefeitura de Sousa, nos meses de janeiro e fevereiro de 2009, que vários contratados constante na folha de pessoal emitida pela Secretaria de Administração do Município não se encontram no sistema SAGRES tampouco no Jornal “*Gazeta de Sousa*”, o que evidencia a ausência de publicidade dos atos. Vejamos alguns dos nomes:

**Janeiro de 2009:**

- 1- Cícero Fernandes Garcia – auxiliar operacional – fls. 82
- 2- Francisco André da Silva - gari – fls. 84
- 3- Rejane Mariz Queiroga Veras Pinto –diretor de atenção–fls. 103

**Fevereiro de 2009:**

- 4- Adriana Dantas Ribeiro - auxiliar de administração – fls. 160.
- 5- Adriano Sergio Freire Meira – médico – fls. 160
- 6- Afonso Queiroga Gadelha – enfermeiro – fls. 160
- 7- Aguinaldo Camilo das Neves – vigilante – fls. 160.
- 8- Alexsandra Martins Pedrosa – médica – fls. 160.
- 9- Aline Rodrigues da Silva – auxiliar de administração – fls. 160
- 10- Alan Edson Eufrazio – vigilante – fls. 160.
- 11- Álvaro Vitorino de Pontes Júnior – médico – fls. 161
- 12- Alzenir Pinheiro de Oliveira – merendeira – fls. 161
- 13-Amanda Lorena Brasileiro de Oliveira–auxiliar de administração–fls. 161
- 14-Amom Raphael Celestino Cardoso – auxiliar de administração – fls. 161
- 15-Ana Cassia Melo de Sousa – auxiliar de administração – fls. 161
- 16-Ana Cleide da Silva Figueiredo – auxiliar operacional – fls. 161/162
- 17-Ana Lucia Nunes Rocha – atendente – fls. 162
- 18-Ana Paula Bezerra da Silva – auxiliar de administração – fls. 162
- 19-Ana Paula Carneiro de França – auxiliar operacional de serviço – fls. 162

- 20-Ana Paula da Silva – atendente – fls. 162
- 21-Anderson Gomes de Oliveira – odontólogo – fls. 162
- 22-Anderson Torres Laurentino – digitador – fls. 162/163
- 23-André Cabral de Moraes – médico – fls. 163
- 24-Andrea Alves de Lima – atendente – fls. 163
- 25-Andreia Queiroga de Sá – enfermeira – fls. 163
- 26-Anne Valéria Macêdo Faustino – médica – fls. 163
- 27-Antonio Adailton Vieira da Silva – vigilante – fls. 163/164
- 28-Antonio Barbosa dos Santos – enfermeiro – fls. 164
- 29-Antonio Eneas de Brito – médico – fls. 164
- 30-Antonio Moreira da Silva – vigilante – fls. 164
- 31-Antonio Nunes da Silva – motorista – fls. 164
- 32-Antonio Queiroga Gadelha – médico – fls. 164/165
- 33-Apoliana Ferreira de Araújo – enfermeira – fls. 165
- 34-Arieli Rodrigues Nobrega – enfermeiro – fls. 165
- 35-Ariella Monique Dantas Nobrega – enfermeira – fls. 165
- 36-Aureni Lopes de Sousa – auxiliar de administração – fls. 165
- 37-Aurileide Lira Maciel- atendente – fls. 165
- 38-Barbara Trajano de Oliveira – digitador – fls. 165/166
- 39-Beatriz Barreto Batista – odontólogo – fls. 166
- 40-Benedito Costa – vigilante – fls. 166
- 41-Berenice de Sousa Rodrigues – recreador – fls. 166
- 42-Brenna Ruanna Rodrigues de Sá – auxiliar de administração – fls. 166
- 43-Carla Erida Rolim Martins – telefonista – fls. 166
- 44-Carla Fernanda Nunes – auxiliar de administração – fls. 166/167
- 45-Carlito Ferreira de Sousa – vigilante – fls. 167
- 46-Carlos Alberto Sarmiento – vigilante – fls. 167
- 47-Carlos Augusto Silva Rava – médico – fls. 167
- 48-Carlos Cesar da Silva – auxiliar de administração – fls. 167
- 49-Carlos Henrique Marques – atendente – fls. 167
- 50-Carlos Luis da Silva – odontólogo – fls. 167/168

- 51-Caroline Gadelha Sarmento – médico – fls. 168
- 52-Celiana Dias Neves – auxiliar operacional de serviços – fls. 168
- 53-Clarice Alves do Nascimento – auxiliar de administração – fls. 168
- 54-Claudenir Oliveira de Sousa Ferreira – agente administrativo– fls. 168
- 55-Claudia Sarmento Gadelha – medico – fls. 168
- 56-Cleide Nobrega de Queiroga Silva – auxiliar operacional – fls. 169
- 57-Daffnne Vannielle Pereira Athanasi – auxiliar de administração – fls. 169
- 58-Damiana Alves Matias – auxiliar operacional – fls. 169
- 59-Damiana Estrela dos Santos – auxiliar operacional – fls. 169
- 60-Damiana Pessoa de Abreu – auxiliar de administração – fls. 169
- 61-Daniela Barbosa dos Santos – auxiliar de administração – fls. 169/170

Muito embora tenha sido feita a observação acima, consigne-se, por oportuno, ser irrelevante para o deslinde da questão o fato de existir ou não uma relação com a quase totalidade dos contratados no sistema SAGRES. Isso porque o Jornal do Município denominado “Gazeta de Sousa” tem como finalidade a publicação de matérias financeiras e administrativas da Prefeitura Municipal, sendo, portanto, o veículo oficial apto a dar publicidade aos atos administrativos, inclusive as contratações. Além do mais, entendo que o sistema SAGRES *on line* é apenas acessível àqueles que têm internet, computador no interior de suas casas, o que dificulta, sobremaneira, o controle social, inclusive pelos mais humildes.

Ora, o controle é feito evidentemente nos ambientes que são mais próximos aos administrados, tendo como exemplo o jornal “Gazeta de Sousa”, de circulação oficial,

Outra questão a ser observada é o fato de que o gestor público não publicou todas as contratações naquele jornal oficial, limitando-se a comunicar parcialmente, junto ao Tribunal de Contas do Estado por meio do sistema SAGRES, o que não supre seu dever de publicidade.

A toda evidência, tem-se que o recorrente, em verdade, desrespeitou a obrigatoriedade de publicidade dos atos da Administração Pública, violando, de maneira clara e inequívoca, o princípio da publicidade e, por isso, correto o enquadramento de sua conduta como ímproba, nos termos do art. 11, inciso IV da Lei nº 8.429/92.

Ressalte-se que não há que se falar em ausência de dolo ou má-fé na hipótese, porquanto, para fins de enquadramento da conduta do apelante às previsões do art. 11 da LIA, o elemento subjetivo necessário é o dolo eventual ou genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de intenção específica para

caracterizar o ato como ímprobo.

Destarte, na lição de Waldo FAZZIO JÚNIOR, o “*dolo, para o art. 11 e seus incisos, é a vontade livre e consciente de se conduzir contra a proibidade administrativa ou pelo menos agir nessa direção, assumindo o risco do resultado*” (In Atos de Improbidade Administrativa. São Paulo: Atlas, 2007, p. 163).

Nesta trilha, é o aresto a seguir:

*“AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSUAL CIVIL. INTIMAÇÃO. NÃO INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO LEGAL. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO SEM CONCURSO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE EXCEPCIONALIDADE. PRIMEIRO MANDATO. ATO ÍMPROBO. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO CARACTERIZADO. PRECEDENTES. SÚMULA 83/STJ. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. ANÁLISE. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ.*

*1. Infere-se das razões do recurso especial que o recorrente não indicou efetivamente quais os dispositivos de lei federal foram violados para sustentar sua irresignação. Diante disso, o conhecimento do recurso especial, nesse aspecto, encontra óbice na Súmula 284 do Supremo Tribunal Federal.*

*2. Para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos arts. 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do art. 10.*

***3. Os atos de improbidade administrativa descritos no art. 11 da Lei n. 8.429/92 dependem da presença do dolo genérico, mas dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a administração pública ou enriquecimento ilícito do agente.***

*4. As considerações feitas pelo Tribunal de origem não afastam a prática do ato de improbidade administrativa, uma vez que foi constatado o elemento subjetivo dolo genérico na conduta do agente, o que permite o reconhecimento de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92.*

*5. Desconstituir a premissa quanto à alegação de que a pena de suspensão de direitos políticos feriu a razoabilidade e proporcionalidade depende,*

*necessariamente, do reexame de fatos e provas, o que é vedado ao STJ, em recurso especial, por esbarrar no óbice da Súmula 7/STJ.*

*Agravo regimental improvido.”*

*(AgRg no AgRg no AREsp 533.495/MS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/11/2014, DJe 17/11/2014) (grifei)*

Portanto, a ausência de publicidade das contratações, e sem qualquer motivo plausível para a não observância da norma, já é apta a caracterizar o ato como improbo, vez que ao alcaide não é dado alegar o desconhecimento de regra constitucional basilar e vigente desde a promulgação da atual Carta Magna, mormente em face a sua experiência no trato da coisa pública.

Diante de tais constatações, comprovada a conduta ilegal dolosa do Apelante que atentou contra os princípios que regem a Administração Pública, correta a sentença recorrida ao entender que a conduta descrita amolda-se ao conceito de conduta improba, previsto no artigo 11, da Lei 8.429/92, que assim dispõe:

*"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:*

*IV- negar publicidade aos atos oficiais;”*

No mais, para a aplicação das penalidades, deve ser considerada a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente. Portanto, as sanções devem ser razoáveis e proporcionais (compatível, apropriada, pertinente com a gravidade e a extensão do dano - material e moral) ao ato de improbidade, não devendo ser aplicadas, indistintamente, de maneira cumulativa.

A propósito, o entendimento jurisprudencial do Colendo Superior Tribunal de Justiça:

*“A aplicação das penalidades previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992 exige que o magistrado considere, no caso concreto, "a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente" (conforme previsão expressa contida no parágrafo único do referido artigo). Assim, é preciso analisar a razoabilidade e a proporcionalidade em relação à gravidade do ato improbo e à cominação das penalidades, as quais podem ocorrer de maneira cumulativa ou não. Precedente: AgRg no REsp 1.242.939/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda*

*Turma, julgado em 24.5.2011, DJe 30.5.2011.”  
(AgRg no AREsp 149487 / MS Rel. Min.  
HUMBERTO MARTINS j. 26/06/2012).*

No caso dos autos, infere-se que o MM. Juiz de primeiro grau condenou o réu da seguinte forma: a) perda da função pública; b) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 03 (três) anos; c) proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de 03 anos e d) pagamento de multa no montante de 05 (cinco) vezes o valor da remuneração percebida pelo condenado.

O comportamento antiético e imoral do réu, consubstanciado na ausência de publicidade nas contratações temporárias, denota grave violação aos princípios da Administração Pública, merecendo reprimenda apta a atender ao princípio da proporcionalidade e aos fins sociais a que a Lei de Improbidade Administrativa se propõe.

Como bem fundamentado acima, a hipótese vertente nos traz uma nítida situação de atividade e conduta ímproba, bem comprovada pelo Ministério Público do Estado da Paraíba e em relação à qual o magistrado de primeiro grau aplicou reprimenda condizente com o grau de lesividade moral ocasionado, já que, como bem pontuado pelo autor na contraminuta do apelo, as penalidades foram aplicadas, em sua maioria, na patamar mínimo previsto no art. 12, III da Lei nº 8.429/92.

Quanto à alegação do recorrente/promovido de que só deve ser aplicada a multa civil, entendo que não merece prosperar.

É cediço que as sanções da ação de improbidade administrativa são aplicadas de forma isolada ou cumulativa, conforme o caso o exigir, pela própria redação do art. 12, *caput*, da Lei nº 8.429/1992.

O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou sobre o tema, como pode ser visto do aresto abaixo ementado:

*“ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA. PENALIDADES.  
CUMULAÇÃO. POSSIBILIDADE. ART. 12 DA LEI  
N. 8.429/92, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI N.  
12.120/2009. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E  
PROPORCIONALIDADE. REEXAME DE FATOS E  
PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA  
SÚMULA 7/STJ. 1. Embargos de declaração  
recebidos como agravo regimental em obediência  
aos princípios da economia processual e da  
fungibilidade. 2. Nos termos da jurisprudência do  
STJ, cada inciso do art. 12 da Lei 8.429/1992 traz  
uma pluralidade de sanções, que podem ser  
aplicadas cumulativamente, cabendo ao magistrado*

*a sua dosimetria, como bem assegura o seu parágrafo único. 3. Hipótese em que as penalidades foram aplicadas de forma razoável e proporcional ao ato praticado não merecendo reforma o acórdão recorrido. Ademais, modificar o posicionamento adotado pela instância ordinária envolve o reexame de provas, o que é inviável em recurso especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, mas improvido. (EDcl no AREsp 360.707/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/12/2013, DJe 16/12/2013). (grifo nosso)*

Ocorre que, no caso em disceptação, considerando que foram contratadas temporariamente centenas de pessoas sem publicidade dos respectivos atos, considero que é cabível a cumulação das penalidades, em virtude da gravidade do fato, não havendo razão para afastar as demais sanções.

Afigurou-se, portanto, perfeita a correlação entre a gravidade das condutas e as penas aplicadas, em estrita consonância com a *mens legis* contida no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, não havendo que se cogitar sequer em atenuação da condenação, a qual, a meu sentir, revela-se correta e devidamente fundamentada.

Dito isso, a manutenção da sentença é medida que se impõe.

Por tudo o que foi exposto, **NEGO PROVIMENTO AO RECURSO APELATÓRIO**, mantendo incólume todos os termos da sentença vergastada.

É como **VOTO**.

Presidiu a sessão o Exmo. Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos. Participaram do julgamento, o Exmo. Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho, o Exmo. Dr. Onaldo Rocha de Queiroga, juiz convocado em substituição a Exma. Desa. Maria das Neves do Egito de Araújo Duda Ferreira, a Exma. Desa. Maria das Graças Moraes Guedes, o Exmo. Des. Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho e o Exmo. Des. José Aurélio da Cruz. Presente ao julgamento, a Exma. Dra. Lúcia de Fátima Maia de Farias, Procuradora de Justiça. Sala de Sessões da Segunda Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, João Pessoa, 30 de junho de 2016.

**Oswaldo Trigueiro do Valle Filho**  
**Desembargador Relator**

