PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA
GAB. DESEMBARGADOR LEANDRO DOS SANTOS

ACÓRDÃO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0000648-58.2008.815.0631
RELATORA : Juíza Convocada VANDA ELIZABETH MARINHO
APELANTE : Frederico Antônio Raulino de Oliveira
ADVOGADO : Newton Nobel Sobreira Vita
APELADO : Ministério Público do Estado da Paraíba
ORIGEM : Juízo da Comarca de Juazeirinho
JUÍZA : Isabelle Braga Guimarães

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART.37, XXI, DA CF. ART. 11 DA LEI Nº 8.429/1992. OBRAS REALIZADAS SEM LICITAÇÃO. CONDENAÇÃO DO EX-PREFEITO AO PAGAMENTO DE MULTA CIVIL E PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO OU RECEBER BENEFÍCIOS OU INCENTIVOS FISCAIS OU CREDITÍCIOS. ATO ÍMPROBO CARACTERIZADO. MULTA CIVIL FIXADA COM RAZOABILIDADE. DESPROVIMENTO DO APELO.

- A realização de obras de esgoto e calçamento era necessária, mas não urgente a ponto de dispensar a licitação e permitir a contratação imediata de terceiro.

- A dispensa de licitação e a contratação de Vereador para realização de obras públicas importou em grave ofensa aos princípios constitucionais da legalidade e moralidade, que, dentre outros, informam a boa administração, bem como, atentou contra os princípios da honestidade, imparcialidade e lealdade às instituições. Por esta razão, não pode escapar das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

- No caso em tela, entendo que o Apelante agiu com dolo, pois não se pode esperar que o agente público, quase vinte e seis anos após a promulgação da Constituição, desconheça que a contratação de terceiros para realizar obras públicas deve ser precedida de licitação ou de justificativa para sua

dispensa. Ademais, ainda que não fosse o caso de dolo específico, para a configuração de improbidade por atentado aos princípios administrativos (art. 11 da Lei 8.429/1992), este é dispensável. Isto porque o elemento subjetivo necessário à configuração de improbidade administrativa 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, pois a atuação deliberada em desrespeito às normas legais, cujo desconhecimento é inescusável, evidencia a presença do dolo.

- A sanção aplicada pelo juízo a quo atende aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, tendo em vista a conduta praticada pelo Apelante e as peculiaridades do caso concreto, não havendo desproporcionalidade flagrante, até porque a multa vai de um até cem vezes o valor da remuneração e foi fixada em apenas seis vezes.

Vistos, relatados e discutidos estes autos acima identificados:

ACORDA a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, em **DESPROVER** a Apelação, nos termos do voto da Relatora e da certidão de julgamento de fl. 396.

RELATÓRIO

Trata-se de Apelação Cível interposta por Frederico Antônio Raulino de Oliveira contra a sentença prolatada pelo Juízo da Comarca de Juazeirinho que julgou procedente o pedido formulado na Ação de Improbidade Administrativa e condenou Raimundo Carlos de Araújo e Frederico Antônio Raulino de Oliveira ao pagamento de multa civil no valor de seis vezes o valor da remuneração percebida pelo Demandado na época do último fato declinado na exordial e 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 três anos.

Em seu recurso de fls.336/359, alega que não praticou ato vedado pela Lei Orgânica do Município, porque o ato denunciado pelo

Ministério Público não pode ser definido como ato administrativo, até porque as despesas foram ínfimas e esporádicas e não exigiam licitação.

Argumenta que é médico e não conhece as leis, não se podendo exigir que conheça a legislação nem, tampouco, considerar que um ato ilegal é ímprobo, porquanto ausente o elemento dolo.

Aduz que a multa foge à razoabilidade e proporcionalidade, porque baseada em despesas ínfimas.

Requer, ao final, que seja julgado improcedente o pedido inicial em razão da ausência de ato de improbidade administrativa ou, acaso não seja este o entendimento, que seja reduzida a multa civil.

Contrarrazões às fls.362/365.

Instada a se pronunciar, a Procuradoria de Justiça opinou pelo desprovimento do recurso (fls.383/390).

É o relatório.

VOTO

Aduz o Apelante que não praticou ato vedado pela Lei Orgânica do Município, porque o ato denunciado pelo Ministério Público não pode ser definido como ato administrativo, até porque as despesas foram ínfimas e esporádicas e não exigiam licitação.

O fato é que o Apelante, na época exercendo o cargo de Prefeito do Município de Juazeirinho, emitiu cheques ao Vereador Raimundo Carlos de Araújo por serviços prestados à Edilidade, os quais consistiram em calçamento e obras nas galerias de esgoto, sem que para isso fossem obedecidas as normas legais.

Os Promovidos não negaram, em momento algum, a realização dos referidos serviços e pagamento pelos mesmos. Tampouco, provaram que

obedeceram as normas para contratação. Ao contrário, o Apelante tenta justificar o ato afirmando que os valores pagos não eram vultuosos.

É sabido que, conforme prescreve o art.37, XXI, da CF "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 (...)".

A alegada violação do art. 11 da Lei nº 8.429/1992[1] tem como pressuposto a ilegalidade da contratação questionada nos autos.

No caso, não restou configurada a hipótese de dispensa ou de inexigibilidade da licitação.

A realização de obras de esgoto e calçamento era necessária, mas não urgente a ponto de dispensar a licitação e permitir a contratação imediata de terceiro.

O Recorrente argumenta que é médico e não conhece as leis, não se podendo exigir que conheça a legislação nem, tampouco, considerar que um ato ilegal é ímprobo, porquanto ausente o elemento dolo.

Os Promovidos violaram diversos princípios constitucionais, sendo inadmissível o argumento da boa-fé do contratante, pois não é razoável admitir que o gestor público desconheça a necessidade de licitação para contratar com a Administração Pública ou, ao menos, de um procedimento capaz de, dentre as hipóteses legais, justificar sua ausência. Saliente-se que, nesta última hipótese, a contratação sem licitação, por inexigibilidade, deve

1 "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:
I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
(...)
V - frustrar a licitude de concurso público;
(...)"

estar vinculada à notória especialização do prestador de serviço, de forma a evidenciar que o seu trabalho é o mais adequado para a satisfação do objeto contratado e, sendo assim, inviável a competição entre outros profissionais. Certamente, não é este o caso, porquanto existem inúmeras empresas que poderiam realizar os serviços de calçamento e obras nas galerias de esgoto.

Vê-se, assim, que o gestor público simplesmente, por sua vontade, dispensou a licitação para favorecer Vereador de sua amizade.

Constatada a inobservância das regras estabelecidas no art.16 da Lei Orgânica do Município e no art.11 da Lei nº 8.429/1992, está configurado o dolo.

O STJ condiciona o reconhecimento do ato atentatório aos princípios da Administração Pública à simples existência do dolo *lato sensu* ou genérico. As condutas descritas no art. 11 da Lei nº 8.429/1992 não exigem que haja dano ao patrimônio público ou locupletamento ilícito por parte do agente ímprobo. No caso, para configurar-se o ato do Réu como ímprobo basta a comprovação de que houve a contratação de serviços não precedida de procedimento licitatório.

A lesão aos comandos norteadores da ação administrativa é suficiente para caracterizar a improbidade administrativa, pois, como já afirmado, é dispensável a comprovação de dano ao erário.

Prescreve o art. 12, *caput,* e inc. III, da Lei nº 8.429/1992, que, "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: (…) 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".

No caso, o magistrado condenou o Apelante, ex-Prefeito do Município e Juazeirinho, ao pagamento de multa civil e 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 três anos.

Requer o Apelante que seja reconhecida a inexistência de ato ímprobo ou, ao menos, seja reduzida a multa civil.

A dispensa de licitação e a contratação de Vereador para realização de obras públicas importou em grave ofensa aos princípios constitucionais da legalidade e moralidade, que, dentre outros, informam a boa administração, bem como, atentou contra os princípios da honestidade, imparcialidade e lealdade às instituições. Por esta razão, não pode escapar das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

No caso em tela, entendo que o Apelante agiu com dolo, pois não se pode esperar que o agente público, quase vinte e seis anos após a promulgação da Constituição, desconheça que a contratação de terceiros para realizar obras públicas deve ser precedida de licitação ou de justificativa para sua dispensa.

Ademais, ainda que não fosse o caso de dolo específico, para a configuração de improbidade por atentado aos princípios administrativos (art. 11 da Lei 8.429/1992), este é dispensável. Isto porque, o elemento subjetivo necessário à configuração de improbidade administrativa 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, pois a atuação deliberada em desrespeito às normas legais, cujo desconhecimento é inescusável, evidencia a presença do dolo.

Nesse sentido:

> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LICITAÇÕES. DISPENSA E INEXIGIBILIDADE. INVIABILIDADE DE MODIFICAÇÃO DO ACÓRDÃO. ANÁLISE DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ. CONTRATAÇÕES PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. REGRA: LICITAÇÃO. JUSTIFICATIVA PARA DISPENSA. ÔNUS DO GESTOR PÚBLICO. ART. 333 DO CPC NÃO VIOLADO. ENQUADRAMENTO NO ART. 11 DA LIA. DOSIMETRIA DA PENA. MULTA CIVIL. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE.
> SÚMULA 7/STJ.
> 1. É inadmissível o recurso especial se a análise da pretensão da parte recorrente demanda o reexame de provas (Súmula 7/STJ).
> 2. Nas contratações da Administração Pública, a regra é a realização de prévia licitação. Os casos de dispensa e inexigibilidade são exceções e exigem justificativa fundamentada do gestor público.
> Art. 333 do CPC não violado.
> 3. Modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem enseja reapreciação dos fatos e da prova, obstado nesta instância especial (Súmula 7/STJ).
> 4. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido.
> (REsp 1205605/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/08/2013, DJe 22/08/2013)

Resta, assim, tão-somente, verificar se foram obedecidos os parâmetros da razoabilidade na aplicação da multa, fixada no valor de seis vezes o valor da remuneração percebida pelo demandado na época do último fato declinado na exordial.

Pois bem. Na fixação das penas relativas à prática de atos de improbidade administrativa, devem ser levados em consideração a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente. As sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92 não são necessariamente cumulativas, cabendo ao magistrado a sua dosimetria, ponderando a respeito da extensão do dano causado, do proveito patrimonial obtido, da gravidade da conduta, da intensidade do elemento subjetivo do agente, fixando-se com lastro no princípio da proporcionalidade.

O inc.III do art.12 da lei supracitada prescreve que a multa pode ser fixada em até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente.

A multa civil, que não ostenta natureza indenizatória, é perfeitamente compatível com os atos de improbidade tipificados no art. 11 da Lei nº 8.429/92 (lesão aos princípios administrativos).

A sanção aplicada pelo juízo *a quo* atende aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, tendo em vista a conduta praticada pelo Apelante e as peculiaridades do caso concreto, não havendo desproporcionalidade flagrante, até porque a multa vai de um até cem vezes o valor da remuneração e foi fixada em apenas seis vezes.

Corroborando as afirmações feitas acima, cito diversos precedentes que demonstram que o valor fixado em primeiro grau não destoa daquele fixado na jurisprudência pátria em questões semelhantes:

> 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)

Diante de todos os fundamentos expostos, **DESPROVEJO** o recurso apelatório

É o voto.

Presidiu a sessão o Excelentíssimo Senhor Desembargador Marcos Cavalcanti de Albuquerque. Participaram do julgamento, além da relatora, Excelentíssima Senhora Dra. **Vanda Elizabeth Marinho** (Juíza convocada para substituir o Des. Leandro dos Santos), os Excelentíssimos Senhores Desembargadores **Marcos Cavalcanti de Albuquerque** e **José Ricardo Porto.**

Presente à sessão a douta representante do Ministério Público, Dra. **Jacilene Nicolau Faustino Gomes**, Procuradora de Justiça.

Sala de Sessões da Primeira Câmara Cível "Desembargador Mário Moacyr Porto" do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em João Pessoa, 22 de julho de 2014.

Juíza convocada VANDA ELIZABETH MARINHO

Relatora