



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

ACÓRDÃO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0000628-39.2005.815.0351

RELATOR : Juiz convocado ALUÍZIO BEZERRA FILHO
APELANTES : José Feliciano Filho
ADVOGADO : Johnson Gonçalves de Abrantes
APELADO : Ministério Público do Estado da Paraíba
ORIGEM : Juízo de Direito da 2ª Vara da Comarca de Sapé
JUIZ(A) : Daniela Falcão Azevedo

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NEPOTISMO. NOMEAÇÃO DE FAMILIARES PARA CARGOS COMISSIONADOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO. PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. ALEGAÇÃO DE QUE AGENTE POLÍTICO NÃO RESPONDE POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REJEIÇÃO. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS EM SENTIDO DIVERSO.

- O STJ e o STF já assentaram que não existe antinomia entre o Decreto-Lei n.º 201/1967 e a Lei n.º 8.429/1992, pois a primeira impõe aos prefeitos e vereadores um julgamento político administrativo, enquanto a segunda submete-os ao julgamento pela via judicial, pela prática do mesmo fato.

MÉRITO. EX-PREFEITO DE SAPÉ-PB. NOMEAÇÃO DE PARENTES PARA CARGOS PÚBLICOS EM COMISSÃO. NEPOTISMO. CONDUTA QUE VIOLA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NOTADAMENTE, IMPESSOALIDADE E MORALIDADE. INFRINGÊNCIA AO ART. 11 DA LEI 8.429/92. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

- A nomeação de parentes para ocupar cargos em comissão, constitui ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da Administração Pública, nos termos do art. 11 da Lei n.º 8.429/92.

- A lesão a princípios administrativos contida no art. 11 da Lei nº 8.429/92 não exige dolo específico ou culpa na conduta do agente, nem prova da lesão ao erário.

- A jurisprudência do STJ e do STF se firmou no sentido de que as condutas desse tipo legal (art. 11 da Lei 8.429/92) não exige o dolo específico, é dizer, a finalidade de se enriquecer ilícitamente, provocar lesão ao erário ou violar os princípios constitucionais, bastando, apenas, o dolo *latu sensu*, genérico, que se completa com o simples descumprimento deliberado da Lei, com a conseqüente consecução de finalidade contrária ao interesse público (AgRg no Resp1352541/MG. Segunda turma. Relator: Min. Mauro campbell marques. Julgamento: 5/3/2013. Publicação: dje de 14/02/2013).

Vistos, relatados e discutidos estes autos acima identificados:

ACORDA a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, **REJEITAR a preliminar e, no mérito, DESPROVER A APELAÇÃO**, nos termos do voto do Relator e da certidão de julgamento de fl.232.

RELATÓRIO

Cuida-se de Apelação Cível (fls. 182/199) interposta por José Feliciano Filho, Ex-Prefeito do Município de Sapé-PB, inconformado com a Sentença proferida pelo Juízo da 2ª Vara da Comarca de Sapé, que julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na Ação de Improbidade Administrativa, ajuizada pelo Ministério Público Estadual, condenando o Promovido ao pagamento de multa civil correspondente a 20 (vinte) vezes o valor da remuneração que percebia na época dos fatos, a ser revertida em favor do Município de Sapé-PB, pela prática do fato descrito no art. 11 da Lei nº 8.429/92, corrigidos monetariamente e acrescidos de juros de mora de 1% (um por cento) ao mês, desde a citação, além das custas judiciais (fls. 156/169).

A Ação foi proposta pelo Ministério Público Estadual alegando que o Promovido José Feliciano Filho, quando do exercício do cargo de

Prefeito, nomeou vários familiares para o exercício de cargos comissionados do primeiro escalão do executivo municipal, a saber:

- 1) José Feliciano da Silva Neto: **filho do promovido**, nomeado para o cargo de Chefe de Gabinete do Prefeito e, posteriormente, para o cargo de Secretário de Obras do Município;
- 2) Regina Ângela Feliciano Limeira: **irmã do promovido**, nomeada para o cargo de Secretária de Saúde do Município;
- 3) Luiz Humberto Malheiros Feliciano: **irmão do promovido**, nomeado para o cargo de Secretário de Agricultura do Município;
- 4) João Máximo Malheiros Feliciano: **irmão do promovido**, nomeado para o cargo de Diretor do Hospital Regional Sá Andrade e, posteriormente, para o cargo de Secretário de Saúde do Município;
- 5) Roberto Feliciano: **irmão do promovido**, nomeado para o cargo de Engenheiro da Secretaria de Obras do Município;
- 6) Thais Rangel Cartaxo: **nora do promovido**, nomeada para o cargo de Assessora do Gabinete do Prefeito;
- 7) Ana Paula Gadelha dos Santos: **cunhada do promovido**, nomeada para o cargo de Secretária de Educação do Município;
- 8) Maryland Costa L. Gadelha dos Santos: **cunhada do promovido**, nomeada para o cargo de Chefe de Gabinete da Secretaria de Administração;
- 9) Suelda Andrade Vasconcelos: **cunhada do promovido**, nomeada para o cargo de Chefe de Gabinete da Secretaria de Agricultura.

Irresignado com a Sentença que julgou parcialmente procedente o pedido, reconhecendo a prática de improbidade administrativa, o Réu apelou, alegando, preliminarmente, a inadequação da via eleita pelo *Parquet* (fls.186/193). No mérito, sustentou a ausência do elemento subjetivo do dolo em sua conduta, bem como a inexistência de enriquecimento ilícito ou dano ao Erário (fls. 194/197). Por fim, defendeu que as penas previstas na Lei de Improbidade não devem ser aplicadas, necessariamente, de forma cumulativa (fls. 198/199).

Pugna, assim: (1) pelo deferimento da justiça gratuita; (2) pelo acolhimento da preliminar, para extinguir o processo sem resolução do mérito; (3) ou, pelo provimento do recurso em seu mérito, para reformar a Sentença no sentido de declarar não configurados os atos de improbidade administrativa que lhe foram imputados (fl. 199).

O Juiz *a quo* indeferiu o pedido de justiça gratuita, tendo o Apelante recolhido o preparo (fls. 203/204).

Contrarrazões às fls. 207/216.

Instada a se pronunciar, a Procuradoria Geral de Justiça opinou pelo desprovimento do recurso (fls. 222/225).

É o relatório.

VOTO

Inicialmente, ressalto que o Superior Tribunal de Justiça, visando orientar a comunidade jurídica sobre questão do direito intertemporal referente à aplicação da regra do Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), editou Enunciados Administrativos balizando a matéria.

Nessa senda, merece destaque o Enunciado Administrativo nº 2, que assim dispõe:

Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

Portanto, como não só a decisão recorrida e o recurso contra ela manejado se deram em data anterior a 17.03.2016, à hipótese se aplica os requisitos de admissibilidade do CPC de 1973.

Dito isso, passo à análise da preliminar arguida pelo Recorrente.

1. Da Preliminar de Inadequação da Via Eleita, sob a alegação de que Agente Político não responde por Improbidade Administrativa

O Apelante alega a inadequação da via eleita pelo Ministério Público Estadual, afirmando que os atos foram praticados pelo Promovido na condição de Ex-Prefeito de Sapé-PB, todavia, os Agentes Políticos não responderiam por Improbidade Administrativa, consubstanciada na Lei nº 8.429/92, mas, sim, por crimes de responsabilidade, previstos no Decreto nº 201/1967.

Sobre o tema, o STJ e o STF já assentaram que não existe antinomia entre o Decreto-Lei n.º201/1967 e a Lei nº 8.429/1992, pois a primeira impõe aos prefeitos e vereadores um julgamento político-administrativo, enquanto a segunda submete-os ao julgamento pela via judicial, pela prática do mesmo fato, posicionamento, aliás, que seguidamente já vem sendo adotado pelo TJPB.

- “(...) 2. A ação de improbidade administrativa, com fundamento na Lei nº 8.429/92, também pode ser ajuizada em face de agentes políticos. Precedentes. 3. A análise da Apelação Cível nº 0000830-87.2012.815.0151 legalidade de ato administrativo pelo Poder Judiciário não implica a violação do princípio da separação de poderes, sendo certo que a apreciação de contas de detentor de mandato eletivo pelo órgão do Poder Legislativo competente não impede o ajuizamento de ação civil pública com vistas ao ressarcimento de danos eventualmente decorrentes desses mesmos fatos. Precedentes. 4. Agravo regimental não provido. (STF- AI 809338 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 29/10/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-057 DIVULG 21-03-2014 PUBLIC 24-03-2014)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. Agravo em Recurso Especial. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Agente político. Prefeito. Submissão às normas da Lei nº 8429/92. Ação civil pública.

Possibilidade de condenação por atos de improbidade administrativa. Precedentes do STJ. Recebimento da petição inicial. Índícios de ato de improbidade administrativa. Reexame de matéria fático probatória. Impossibilidade. Súmula nº 7/STJ. Agravo conhecido para negar seguimento ao recurso especial. (STJ; AREsp 814.418; Proc. 2015/0290489-8; SP; Segunda Turma; Rel. Min. Mauro Campbell Marques; DJE 26/11/2015)

Assim sendo, **REJEITO** a preliminar.

2. Do Mérito

Não assiste razão ao Apelante.

Compulsando os autos, verifico que a presente Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa foi ajuizada em face de José Feliciano Filho, Ex-Prefeito do Município de Sapé-PB, imputando-lhe a prática de conduta incompatível com os princípios da moralidade e impessoalidade consistente em nepotismo.

Com efeito, verifica-se da prova colacionada aos autos, que o Apelante nomeou seu filho, José Feliciano da Silva Neto, para o cargo de Chefe de Gabinete do Prefeito e, posteriormente, para o cargo de Secretário de Obras do Município (fl. 39) ; sua irmã, Regina Ângela Feliciano Limeira, para o cargo de Secretária de Saúde do Município (fl. 41); seu irmão, Luiz Humberto Malheiros Feliciano, para o cargo de Secretário de Agricultura do Município (fl. 44); seu irmão, João Máximo Malheiros Feliciano, para o cargo de Diretor do Hospital Regional Sá Andrade (fl. 40) e, posteriormente, para o cargo de Secretário de Saúde do Município; sua cunhada, Ana Paula Gadelha dos Santos, para o cargo de Secretária de Educação do Município (fl. 42); sua cunhada, Maryland Costa L. Gadelha dos Santos, para o cargo de Chefe de Gabinete da Secretaria de Administração (fl. 47); e sua cunhada, Suelda Andrade Vasconcelos, para o cargo de Chefe de Gabinete da Secretaria de Agricultura (fl. 45).

Assim, longe de se tratar de erro escusável ou de boa-fé, o ato do Recorrente mostra-se de todo evitado de dolo, na medida em que é inescusável o desconhecimento das normas jurídicas pelos Agentes Públicos.

A vedação ao nepotismo, conduta praticada pelo Apelante, decorre da afronta direta aos princípios do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, notadamente, os princípios da moralidade e impessoalidade, tendo sido objeto da Súmula Vinculante nº 13:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

No que diz respeito à necessidade de comprovação do elemento subjetivo, creio que, em situações como as dos autos, basta que o Agente Público tenha agido com o dolo genérico, aqui demonstrado pela manifesta vontade de realizar conduta contrária aos deveres de honestidade e demais princípios constitucionais que regem a Administração Pública, em especial, a impessoalidade e moralidade.

A lesão a princípios administrativos contida no art. 11 da Lei nº 8.429/92 não exige dolo específico ou culpa na conduta do agente, nem prova da lesão ao Erário.

Com efeito, a jurisprudência do STJ e do STF se firmou no sentido de que as condutas desse tipo legal (art. 11 da Lei 8.429/92) não exigem o dolo específico, é dizer, a finalidade de se enriquecer ilícitamente, provocar lesão ao Erário ou violar os princípios constitucionais, bastando, apenas, o dolo *latu sensu*, genérico, que se completa com o simples

descumprimento deliberado da Lei, com a conseqüente consecução de finalidade contrária ao interesse público (AgRg no Resp1352541/MG. Segunda turma. Relator: Min. Mauro campbell marques. Julgamento: 5/3/2013. Publicação: dje de 14/02/2013).

No mesmo sentido, transcrevo os seguintes precedentes jurisprudenciais:

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. "FUNCIONÁRIO FANTASMA". 1. Ação Civil Pública por improbidade administrativa contra Prefeito e motorista. Este foi nomeado em cargo de comissão por aquele, sem assumir efetivamente as funções. Incidência dos arts. 10 e 11 da Lei 8.429/1992. 2. Foi demonstrado que o motorista cumpria 44 horas semanais em lotérica, o que o afastava do desenvolvimento regular de suas atividades no período em que dele se espera disponibilidade para o serviço público. O trabalho nos finais de semana ou em horários especiais não elide a reprovabilidade da conduta. 3. O Tribunal de origem entendeu que a cumulação de empregos e a flexibilização de horários caracterizariam mera irregularidade administrativa. A decisão merece reforma. O princípio da moralidade veda aos agentes públicos cumular cargos exercidos no mesmo período do dia. Ainda que o cargo seja em comissão, exige-se do servidor a obrigatoriedade do trabalho a contento e a eficiência na atividade, contrastando com ampla e irrestrita flexibilização do horário de trabalho. 4. Recurso Especial provido. (REsp 1204373/SE, SEGUNDA TURMA, Rel. Min. Herman Benjamin, Dje 2.3.2011).

ADMINISTRATIVO. improbidade administrativa. ACUMULAÇÃO INDEVIDA DE CARGOS. INCOMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. DANO AO ERÁRIO. OCORRÊNCIA. RESSARCIMENTO DEVIDO. PRETENSÃO DE REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ. 1. A Corte de origem, com amparo nos elementos de convicção dos autos, assentou que, no caso, não há compatibilidade de horários para o exercício dos cargos públicos que acumulava, e que houve o dano ao erário. 2. Assim, insuscetível de revisão, nesta via recursal, o referido

entendimento, por demandar incursão no contexto fático-probatório dos autos, defeso em recurso especial, nos termos da Súmula 7 desta Corte de Justiça. Agravo regimental improvido.(AgRg no AREsp 327.992/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/08/2013, DJe 06/09/2013)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DEMONSTRAÇÃO DA DIVERGÊNCIA. INOCORRÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI 8.429/92. CARACTERIZAÇÃO. DOLO GENÉRICO. 1. Recurso especial interposto pela alínea "c" do permissivo constitucional, mas a parte apenas limitou-se a transcrever as ementas que dariam azo a sua pretensão, sem, contudo, proceder na forma como preconiza o art. 255, § 2º, do RISTJ, de fundamental importância porque não se tratam os paradigmas da mesma base fática. 2. **Para a caracterização dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 11 da Lei 8.429/92, é necessário que o agente ímprobo tenha agido ao menos com dolo genérico, prescindindo a análise de qualquer elemento específico para sua tipificação. 3. **Afirmado o dolo genérico pelo aresto impugnado, na medida em que o mandatário do município deixou consciente e livremente de cumprir as disposições legais, mantém-se a condenação por ato de improbidade administrativa.** 4. Agravo regimental não provido.(AgRg no AREsp 307.583/RN, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/06/2013, DJe 28/06/2013)(**destaquei**)**

Em verdade, o art. 11 da Lei nº. 8.429/92 estabelece que constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão que atente contra os princípios da administração pública que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. Vejamos:

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:

Além de ser o dolo genérico na modalidade prevista no artigo 11 da Lei 8.429/92, para a sua configuração não se faz necessária a existência de dano ao Erário ou enriquecimento ilícito, porque a simples violação aos princípios já o caracteriza. A propósito:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NOMEAÇÃO DE PARENTES. ATO ÍMPROBO, AINDA QUE EM PERÍODO ANTERIOR À EDIÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE N. 13/STF. ART. 11 DA LEI 8.429/1992, QUE DISPENSA DOLO ESPECÍFICO E DANO AO ERÁRIO. DOSIMETRIA REALIZADA PELO JUÍZO DE ORIGEM, QUE OBSERVOU OS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO, POR SER MANIFESTAMENTE IMPROCEDENTE E EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. 1. A nomeação de parentes para ocupar cargos em comissão, ainda que ocorrida antes da publicação da Súmula vinculante 13, constitui ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da administração pública, nos termos do art. 11 da Lei n. 8.429/92, sendo despicienda a existência de regra explícita de qualquer natureza acerca da proibição. (AgRg no REsp 1386255/PB, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/04/2014, DJe 02/05/2014). 2. A atual e reiterada compreensão desta Corte sobre o tema é a de que "o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico" (REsp 951.389/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 4/5/2011). [ç] (REsp 1107666/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA,

(TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 20098272220148150000, - Não possui -, Relator DESA MARIA DAS NEVES DO EGITO D FERREIRA , j. em 26-02-2015)

Penalidade

Observa-se que o Ministério Público na inicial apenas requereu a aplicação da penalidade de multa civil de 100 (cem) vezes o valor da remuneração do promovido (fl. 18).

A Sentença condenou-o em multa civil de 20 (vinte) vezes o valor da remuneração do Apelante na época dos fatos (quando exercia o cargo de Prefeito).

Como se vê, não houve a aplicação de penalidades cumulativamente como defendeu o Apelante, mas apenas a pena de multa civil, que deve ser mantida nos termos fixados, posto que condizente com a conduta praticada e em harmonia com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, não havendo que se cogitar em majoração, em face do princípio *non reformatio in pejus*.

Feitas essas considerações, **DESPROVEJO A APELAÇÃO CÍVEL**, mantendo integralmente a Sentença recorrida.

É o voto.

Presidiu a sessão o Excelentíssimo Desembargador José Ricardo Porto. Participaram do julgamento, além do Relator, Excelentíssimo Senhor Doutor **Aluízio Bezerra Filho** (Juiz convocado para substituir o Exmo. Des. Leandro dos Santos), o Excelentíssimo Senhor Doutor **Carlos Eduardo Leite Lisboa** (Juiz convocado para substituir a Excelentíssima Desembargadora Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti) e o Desembargador **José Ricardo Porto**.

Presente à sessão a douta representante do Ministério Público, Dra. **Vasti Cléa Marinho Costa Lopes**. Procuradora de Justiça.

Sala de Sessão da Primeira Câmara Cível “Desembargador Mário Moacyr Porto” do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em João Pessoa, 12 de julho de 2016.

Juiz convocado ALUÍZIO BEZERRA FILHO
Relator