



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

---

**ACÓRDÃO**

**APELAÇÃO N. 0017153-54.2009.815.2001**

**ORIGEM:** Juízo da 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital

**RELATOR:** Miguel de Britto Lyra Filho – Juiz Convocado

**APELANTE 01:** Vanessa Correia Lucena (Adv. Vanina C. C. Modesto e Fabíola Marques Monteiro)

**APELANTE 02:** Consulmarhket Soluções Educacionais e Empresariais Ltda. (Adv. Fabiano Barcia de Andrade)

**APELADO:** Ministério Público do Estado da Paraíba (Promotor de Justiça Ricardo Alex Almeida Lins)

**PROCURADORA:** Vanina Nóbrega de Freitas Dias Feitosa

**APELAÇÕES. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO SEM O DEVIDO PROCEDIMENTO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO NÃO DEMONSTRADA. SERVIÇOS OFERECIDOS. INEXISTÊNCIA DE SINGULARIDADE NA PRESTAÇÃO. POSSIBILIDADE DE SEREM EXECUTADOS POR OUTRAS EMPRESAS DO MESMO RAMO. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E PREJUÍZO AO ERÁRIO NÃO CARACTERIZADOS. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. NECESSIDADE DE CONDOTA DOLOSA. DECISÃO PENAL COM TRÂNSITO EM JULGADO QUE AFASTA O DOLO. COISA JULGADA. INTERFERÊNCIA NA ESFERA CIVIL. CONDOTA CULPOSA INSUFICIENTE PARA CARACTERIZAR A INFRAÇÃO DO MENCIONADO ARTIGO. APLICAÇÃO DE PENAS. IMPOSSIBILIDADE. REFORMA DA SENTENÇA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL. PROVIMENTO DOS RECURSOS.**

**- “Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo um sistema de comandos”.**

- “Existindo no mercado diversas empresas especializadas na realização de concurso público, mostra-se ilegal a dispensa de licitação, com base, pretensamente, na disposição legal que possibilita a inexigibilidade de licitação para os casos de notória especialização e singularidade do serviço contratado”.

- Restando decidido no âmbito penal a ausência do elemento subjetivo dolo, com conseqüente trânsito em julgado, inviabiliza qualquer análise dentro da esfera civil ou administrativa acerca da existência ou não da conduta dolosa relacionada ao mesmo caso, em atenção ao que estabelece o instituto da coisa julgada, não impedindo, por outro lado, verificar a existência da infração na modalidade culposa.

- “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)”. *In casu*, embora a inexigibilidade indevida da licitação tenha violado princípios administrativos, o polo promovido não deve ser penalizado com base na lei de improbidade administrativa, pois a infração cometida por ele não admite a modalidade culpa.

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

ACORDA a Quarta Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, dar provimento aos recursos, nos termos do voto do relator, integrando a presente decisão a súmula de julgamento de fl. 1112.

## RELATÓRIO

Trata-se de apelações interpostas por Vanessa Correia Lucena, ex-Secretária de Administração do Município de João Pessoa, e Consulmarhket Soluções Educacionais e Empresariais Ltda., empresa contratada, impugnando sentença proferida pelo MM. Juiz da 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital, Dr. Algacyr Rodrigues Negromonte – Juiz Auxiliar, nos autos da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, proposta pelo Ministério Público do Estado da Paraíba em face das ora recorrentes.

Na decisão vergastada (fls. 1009/1017), o douto magistrado *a quo* julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados pelo *Parquet* e com fulcro no art. 12 da Lei n. 8.429/92, determinou, em desfavor, apenas, de Vanessa Correia Lucena, a suspensão de seus direitos políticos por 05 (cinco) anos e, ademais,

condenou, ambas as promovidas, ao ressarcimento integral do dano no valor referente ao lucro auferido pela contratação, bem como proibiu os mesmos em 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 05 (cinco) anos.

Ato contínuo, fixou custas processuais e honorários advocatícios, estes arbitrados em 5% (cinco por cento) sobre o valor atribuído a causa, a serem devidamente compensados entre as partes demandadas.

Inconformada, a ex-secretária parte ré interpôs seu recurso apelatório, pugnando pela reforma da sentença objurgada, o que o fez ao argumentar, em suma: o preenchimento dos pressupostos para inexigibilidade de licitação; a notória especialização e o menor valor apresentado pela empresa demandada, para a realização do concurso público; a inadmissibilidade de ressarcimento ao erário, vez que o serviço foi efetivamente prestado com o preço de mercado; a inexistência de má-fé em redor de sua atuação; a ausência de dolo e atipicidade da conduta reconhecida na esfera penal; a inexistência de enriquecimento ilícito ou de prejuízos ao erário.

Por sua vez, a empresa demandada apresentou recurso, afirmando, em síntese, que prestou devidamente os serviços contratados para a realização do concurso público, sem nenhum prejuízo ao erário, não praticando, portanto, atos ímprobos passíveis de reprimendas, motivo pelo qual requer o provimento do apelo e conseqüente reforma da decisão atacada.

Em sede de contrarrazões, o Ministério Público apelado ofertou sua resposta, opinando pelo desprovimento das apelações e manutenção do *decisum*, o que fez ao rebater as razões recursais suscitadas, alegando, principalmente, que não restou provada a notória especialização da empresa promovida contratada a justificar a ausência de licitação (fls. 1093/1097).

A seu turno, instada a se manifestar, a douta representante do Ministério Público em atuação nesta Egrégia Corte emitiu seu parecer, manifestando-se pelo desprovimento dos recursos.

**É o relatório.**

**VOTO**

Colhe-se dos autos que o *Parquet* ajuizou a presente ação civil pública por ato de improbidade administrativa em face de Vanessa Correia Lucena, à época Secretária de Administração do Município de João Pessoa, e Consulmarhket Soluções Educacionais e Empresariais Ltda., empresa contratada, objetivando as

cominações do art. 12 da Lei 8.429/92, decorrente do Contrato n. 058/03 (fls. 183/190), sem a devida licitação, para a realização de concurso público com o intuito de preencher os cargos de provimento no âmbito da STTRANS, autarquia de trânsito municipal, conforme cláusula primeira<sup>1</sup> do mencionado contrato.

Outrossim, destaca que a ausência da licitação se deu de forma indevida, contrariando os preceitos legais que regula o tema, não sendo, pois, caso de inexigibilidade do procedimento licitatório. Ademais, afirma que a referida contratação, fixada no valor de R\$ 214.000,00 (duzentos e quatorze mil reais), beneficiou o polo promovido em detrimento do interesse público.

Com base nessas e em outras informações relacionadas pelo promovente, assim como no elástico substrato probatório presente nos autos, o magistrado *a quo* entendeu que a presente contratação desacompanhada do processo de licitação infringiu os ditames legais, inseridos, principalmente, na Lei n. 8.666/93, visto que não restou caracterizado nenhuma situação capaz de torna inexigível a respectiva licitação.

Nesses termos, o sentenciante decidiu pela procedência parcial da ação de improbidade administrativa, condenando as partes promovidas nas sanções impostas pela legislação que normatiza a matéria. É contra essa decisão que se insurgem os apelantes, alegando, sobretudo, a notória especialização e o menor preço apresentado pela empresa demandada, bem como a inexistência de dolo e a inadmissibilidade de ressarcimento ao erário, vez que o serviço foi efetivamente prestado, observando o preço de mercado.

Diante da similitude entre os argumentos lançados, sendo, porém, a ex-secretária apelante mais extensa em suas razões recursais, analiso os apelos em conjunto.

Pois bem. Embora os recorrentes se esforcem no intuito de desqualificar a pretensão do recorrido no tocante à inexigibilidade da licitação, vislumbra-se que as provas colacionadas ao caderno processual importam óbice a tal desiderato, tendo em vista a comprovação inequívoca que a contratação *in concreto* se realizou sem atender aos ditames legais.

Como se sabe o Poder Público, ao celebrar contratos administrativos referentes à obra, serviços, compras e alienações, deve, em tese, conforme estabelece o disposto no art. 1º, da Lei n. 8.666/93, fazê-lo através de procedimento licitatório, em respeito aos princípios constitucionais. Destaco precedente do STJ:

---

1 Cláusula Primeira – Do Objeto. Constitui objeto do presente Contrato, a realização de Concurso Público pela Contratada para provimento de cargos de Agente de Trânsito e Fiscal de Transportes da STTRANS, de acordo com as determinações especificadas neste Instrumento.

**“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LICITAÇÕES. DISPENSA E INEXIGIBILIDADE. [...] 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).”<sup>2</sup>**

No entanto, como também se observa do julgado acima, existem exceções previstas no ordenamento legal que asseguram a dispensa de licitação em situações peculiares, a exemplo se destaca a da inexigibilidade, a qual prevê a possibilidade de contratação direta de serviços técnicos, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, sem a necessidade de licitar, consoante se extrai do art. 25, II, § 2º, do mesmo diploma normativo, *verbis*:

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

**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;**

**§ 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.”**

Interpretando-se tal enunciado, constata-se que o dispositivo legal em referência traz em seu bojo hipóteses da inexigibilidade de licitação derivada da inviabilidade de competição, situações as quais se efetivam quando o futuro contratado possui habilidades e aptidão que o torna exclusivo e singular a tal ponto que impede os demais licitantes, sem condições competitivas para o fim específico.

Tanto é assim que Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>3</sup>, com a precisão que lhe é peculiar, sustenta que **“nos casos de inexigibilidade, não há**

<sup>2</sup> STJ - REsp 1205605/SP - Rel. Eliana Calmon – Julgamento: 15/08/2013

<sup>3</sup> *In* - Direito Administrativo, 14ª ed., Atlas, São Paulo-2002

**possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável".** Ato contínuo, arremata, dizendo que **"a inexigibilidade é decorrência da inviabilidade de competição; (...) Se a competição inexistir, não há que se falar em licitação. A inviabilidade deve ficar adequadamente demonstrada."**

Igualmente, com relação à singularidade do serviço, oportuno transcreve o entendimento lançado pelo ilustre doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, vejamos: **"Serviços singulares são os executados segundo características próprias do executor.(...) Diante da exigência legal, afigura-se ilegítima, a contrario sensu, a contratação de serviços cuja prestação não apresente qualquer carga de particularização ou peculiaridade, ainda que também sejam serviços técnicos e especializados"**.

A esse respeito, trasladando-se as considerações expostas ao caso dos autos, verifica-se que os recorrentes não conseguiram desconstituir a ilegalidade levantada pelo *parquet*, vez que ausente qualquer demonstração no sentido de que Contrato n. 058/03 (fls. 183/190) não poderia ser elaborado por outra pessoa jurídica distante da empresa demandada.

De outra banda, contrariando a pretensão das partes recorrentes, é de conhecimento geral que no ramo de atividade da empresa contratada, existem várias outras que realizam os serviços de elaboração e aplicação de concurso público, como exemplo a ESAF e a FCC, as quais inclusive manifestaram interesse em participar do certame, ao encaminharem propostas prévias (fls. 55/58 e 86/100).

Não é por demais destacar que, mesmo a ex-secretária tendo imbuído esforço no sentido de convencer o julgador da capacidade e qualificação da empresa contratada na realização de concursos, ao colacionar aos autos demonstrativos de parcerias firmadas entre esta e outras instituições (declarações - fls. 133/138), tais alegações não têm o condão, repito, de afastar a exigibilidade do procedimento licitatório.

Oportuno registrar também que no presente caso não se coloca em dúvida a competência da empresa contratada, mas sim a forma em que se deu a contratação, sem o devido procedimento legal.

Nesses termos, vejo que as considerações expostas, por si só, afastam os argumentos recursais de dispensa e de inexigibilidade, ventilados pela apelante com fundamento, respectivamente, no Ofício n. 104/03, emitido pela ESAF (fl. 55), e no parecer da Assessoria Jurídica vinculada à Secretaria de Administração deste Município (fls. 147/150).

Acerca do tema, destaco precedentes dos Tribunais pátrios,

inclusive desta Corte de Justiça, que partilham do mesmo entendimento acima elencado, vejamos:

**“APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. SUBLEVAÇÃO. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO. APLICAÇÃO. PRECEDENTES DOS TRIBUNAIS SUPERIORES. PREFEITURA MUNICIPAL DE AROEIRAS. AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADES. DESPESAS NÃO LICITADAS. HIPÓTESE DE DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE. NÃO DEMONSTRAÇÃO. PROCESSO DE LICITAÇÃO PÚBLICA. PRECEITO CONSTITUCIONAL. ART. 37, XXI, DA LEX MATER. OBRIGATORIEDADE. INOBSERVÂNCIA. MERCADORIAS. AQUISIÇÃO. ESTABELECIMENTO COMERCIAL DO GENITOR DO GESTOR PÚBLICO. CONDUTAS ÍMPROBAS. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11, CAPUT, DA LEI Nº 8.429/92. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONFIGURADA. APLICAÇÕES DAS SANÇÕES PREVISTAS NO ART. 12, III, DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOSIMETRIA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. CIRCUNSTÂNCIAS. PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA. REFORMA DA SENTENÇA. PROVIMENTO PARCIAL DA APELAÇÃO.”**<sup>4</sup>

**“DIREITO ADMINISTRATIVO - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO - ILEGALIDADE - SENTENÇA ULTRA PETITA - DECOTE DO EXCESSO. - Incorre no vício de ser ultra petita a sentença que decide além dos limites do pedido, impondo-se o decote do excesso cometido, não sendo caso de se nulificar por completo o decisum. - Existindo no mercado diversas empresas especializadas na realização de concurso público, mostra-se ilegal a dispensa de licitação, com base, pretensamente, na disposição legal que possibilita a inexigibilidade de licitação para os casos de notória especialização e singularidade do serviço contratado.”**<sup>5</sup>

4 TJPB – Proc. n. 00006533620128150471 – Rel. Des. Frederico Mrtinho da Nóbrega Coutinho – Julgamento: 30/06/2014

5 TJMG – Proc. n. 104610301383600021 – Rel. Edivaldo George dos Santos - Julgamento: 07/06/2005

“AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - ANTECIPAÇÃO DE TUTELA - SUSPENSÃO DO CONTRATO E DOS PAGAMENTOS - AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE - RISCO DE DANO AO ERÁRIO - REQUISITOS DEMONSTRADOS. 1. A licitação somente será inexigível no caso previsto no art. 25, inciso II da Lei 8.666/93. Portanto, quando simultaneamente se verificar a natureza singular do serviço técnico e a notória especialização do seu prestador. 2. Pela genérica descrição dos serviços advocatícios contratados, não se vislumbra, a princípio, a sua singularidade. 3. Presente a verossimilhança das alegações do autor e consubstanciada a urgência de preservação do patrimônio municipal, deve permanecer sobrestado o Contrato n. 471/2010 e seu aditivo, celebrados sem submissão a prévio procedimento licitatório, bem como os respectivos pagamentos. 4. Recurso não provido.”<sup>6</sup>

“PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL – CONCURSO PÚBLICO – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 25, II, LEI Nº 8.666/93. SINGULARIDADE E NOTORIEDADE NÃO COMPROVADAS. CONTRATAÇÃO DIRETA. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES - ANULAÇÃO DO CERTAME. [...] 2. A administração municipal simplesmente escolheu a instituição apelante sem, realizar qualquer estudo sobre a singularidade da mesma, e sem demonstrar no feito tal atributo, postura esta que vicia o procedimento, vez que viola o art. 25, II, da Lei nº 8.666/93. 3. Constata-se, pois, que tais requisitos não foram demonstrados nos autos, tendo o apelante se limitado a alegar a ausência de ônus financeiro para justificar a contratação direta por inexigibilidade de licitação, o que não guarda correlação com a lei de licitação, uma vez que para que esse tipo de contratação ocorra, necessário se faz, como se disse, a singularidade da contratação e a notória especialização, a fim de constatar a efetiva ausência de competitividade a justificar o procedimento adotado. 4. In casu, nenhum desses requisitos foram demonstrados, já que outras instituições existem no Estado, de igual modo, capazes de realizar o certame, tais



como, a título de exemplo, a UFPI e a UESPI (instituições públicas), tendo, ainda, o próprio magistrado sentenciante afirmado que a contratada “não se trata de uma entidade de ensino com larga experiência na realização de concursos, afrontado, assim, as regras do procedimento licitatório. 4. Apelação conhecida e improvida. Sentença mantida.”<sup>7</sup>

A par dos julgados em destaques, assim como nas decisões proferidas em nosso ordenamento jurídico acerca do tema, não resta dúvida quanto à manifesta infração cometida pelas recorrentes à administração pública e aos princípios legais, vez que descartou o procedimento licitatório quando necessário para contratar.

Neste momento, considerando as regras de natureza principiológica, convém consignar também que o desrespeito a um princípio, traduz violação mais grave do que aquela perpetrada contra regras comuns. Acerca do tema, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>9</sup> sustenta que **“violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo um sistema de comandos”**.

Sendo, portanto, violados princípios da administração pública, faz-se necessário identificar a gravidade da infração cometida, a fim de enquadrá-la na conduta tipicamente adequada e razoável.

No entanto, antes de analisar e atribuir qualquer responsabilidade na esfera civil às partes litigantes, imperioso destacar a existência da Sentença Penal n. 200.2006.041418-8, proferida pelo Juízo de Direito da 1ª Vara Criminal da Comarca da Capital, Dr. Adilson Fabrício Gomes Filho, tendo transitada em julgada em 17/06/2011, a qual registrou que a conduta praticada pela Sra. Vanessa, referente ao caso em testilha, não está revestida de dolo e sim de culpa, o que não é suficiente para puni-la criminalmente (fls. 807/812).

Para melhor ilustração, oportuno destacar excerto do referido *decisum*, vejamos:

**“[...] para a existência de ilicitude na inexigibilidade de licitação, o simples fato de ela ter ocorrido não autoriza dizer que o ato omissivo configurou a figura penal descrita no art. 89 da Lei 8.666/93, porquanto se faz necessário a existência de dolo genérico, elemento subjetivo este não comprovado nos autos.**

**Caracterizada, entendo, a ausência de dolo na conduta descrita**

---

7 TJPI - AC: 200900010022035 – Rel. Des. Haroldo Oliveira Rehem - Julgamento: 31/10/2012

9 *In*, Elementos de Direito Administrativo - 3ª ed. - p. 300.

**da denunciada na exordial acusatória.**

**Diante do exposto, e tudo mais que dos autos constam, nos termos do art. 386, III do Código de Processo Penal, Julgo Improcedente a denúncia para Absolver a denunciada Vanessa Correia Lucena, das imputações que lhes foram feitas, por entender que a conduta por ela praticada não constitui infração penal.”**

Assim, resta claro que o magistrado, ao sentenciar e utilizando-se do princípio da persuasão racional, absolveu a parte investigada por entender que ausente a conduta dolosa, pressuposto imprescindível para configurar o tipo penal. A esse respeito, o ilustre doutrinador José dos Santos Carvalho Filho<sup>10</sup>, ao tratar da penalidade inserida no art. 89 e seguintes da Lei n. 8.666/93, dispõe que **“todos os tipos somente são puníveis a título de dolo. Em consequência, não haverá conduta punível se o fato decorrer de culpa do agente”**.

Nesses termos, restando decidido no âmbito penal a ausência do elemento subjetivo dolo, com consequente trânsito em julgado, inviabiliza qualquer análise dentro da esfera civil ou administrativa acerca da existência ou não da conduta dolosa relacionada ao mesmo caso, em atenção ao que estabelece o instituto da coisa julgada.

Por outro lado, para argumentar, oportuno definir que, se porventura a absolvição penal fosse por ausência de provas, por não estarem demonstradas de forma cabal e categórica, possibilitaria a averiguação da conduta praticada pela apelante, no âmbito civil, levando em conta tanto o elemento dolo como o culpa, no entanto, não foi o que aconteceu.

À luz de tal raciocínio, importante destacar o posicionamento da doutrina acerca do assunto, o que faço ao transcrever o ensinamento do insigne Hely Lopes Meirelles<sup>11</sup>: **“A absolvição criminal só afasta a responsabilidade administrativa e civil quando ficar decidida a inexistência do fato ou a não autoria imputada ao servidor, dada a independência das três jurisdições. A absolvição na ação penal, por falta de provas ou ausência de dolo, não exclui a culpa administrativa e civil do servidor público, que pode, assim, ser punido administrativamente e responsabilizado civilmente”**.

Nessa toada, destaco precedentes dos Tribunais pátrios que entendem pela possibilidade de verificar a conduta culposa ou a responsabilidade no âmbito civil quando, respectivamente, afastado na esfera penal o dolo ou em razão da absolvição por insuficiência de prova, vejamos:

---

1 0 *In*, Manual de Direito Administrativo. 22ª ed. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris, 2009.

1 1 *In*, Direito Administrativo Brasileiro. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

**“ADMINISTRATIVO - SERVIDOR - DEMISSÃO - PROCESSO DISCIPLINAR - ABSOLVIÇÃO NA ESFERA PENAL. A ABSOLVIÇÃO CRIMINAL SÓ AFASTA A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA E CIVIL QUANDO FICAR DECIDIDA A INEXISTÊNCIA DO FATO OU A NÃO AUTORIA IMPUTADA AO SERVIDOR, DADA A INDEPENDÊNCIA DAS TRÊS JURISDIÇÕES. A ABSOLVIÇÃO NA AÇÃO PENAL, POR FALTA DE PROVAS OU AUSÊNCIA DE DOLO, NÃO EXCLUI A CULPA ADMINISTRATIVA E CIVIL DO SERVIDOR PÚBLICO, QUE PODE, ASSIM, SER PUNIDO ADMINISTRATIVAMENTE E RESPONSABILIZADO CIVILMENTE. RECURSO IMPROVIDO.”<sup>11</sup>**

**“ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. DEMISSÃO. ABSOLVIÇÃO NO JUÍZO CRIMINAL POR INSUFICIÊNCIA. I - A absolvição do funcionário por insuficiência de provas no juízo criminal não vincula a sede administrativa. O decisum, neste caso, não pode ser utilizado como argumento para a readmissão do funcionário. II - Impossibilidade do recorrente argüir, em sede de recurso ordinário, questão de fato, já conhecida quando da impetração, não suscitada e não discutida no processo. Devem as partes apresentar todos os fundamentos do pedido na primeira oportunidade. Recurso desprovido.”<sup>12</sup>**

Superado tal ponto e sendo afastado o dolo, pelas razões já descritas, imperioso ressaltar que o ato praticado pelo polo promovido somente poderá ser qualificado como conduta culposa, devendo, assim, verificar a existência da possibilidade de ser aplicada alguma sanção inserida na lei de improbidade administrativa.

No entanto, antes de proceder tal análise, importante definir que, ante a inexigibilidade indevida da licitação no presente caso, não restou comprovado dano ao poder público municipal, até porque, o serviço foi prestado aproximadamente há 10 (dez) anos, estando os aprovados no certame em exercício, e, conforme se verifica dos três orçamentos apresentados (fls. 145), o preço da empresa apelante foi o menor.

Todavia, elaborando um pensamento mais amplo e voltando à análise dos preços dentro de um contexto licitatório, onde a empresa contratada concorreria com tantas outras possíveis, nada garante que a sua oferta permaneceria

---

1 1 TJDF - AC: 20000110714873 – Rel. Hermenegildo Gonçalves - Julgamento: 08/11/2004

1 2 STJ - RMS 11977/SP – Rel. Min. Felix Fischer – Julgamento: 24/09/2001

como a de menor valor, porém, como no âmbito jurídico não se admite presunções e sim fatos concretos e devidamente demonstrados, não enxergo que o poder público suportou danos efetivos, inclusive porque o autor não comprovou que a ex-secretária foi beneficiada, com acréscimo econômico, e, dessa situação, surgiu para a edilidade perda em seu patrimônio público, dilapidação ou outro prejuízo análogo.

Assim, é de se concluir que a ilegalidade cometida pelo polo promovido não configurou atos de improbidade administrativa que importem enriquecimento ilícito (art. 9º da Lei n. 8.429/92) tampouco que causem prejuízo ao erário (art. 10 do mesmo diploma legal).

Por outro lado, consoante visto, necessário reforçar que, embora a contratação indevida não se enquadre nas infrações acima enumeradas, violou alguns dos princípios da administração pública relacionados no art. 11 da Lei de Improbidade, porém, por outro giro, oportuno mencionar que tal dispositivo não admite a modalidade culpa, único elemento subjetivo que pode ser reconhecido na situação em que se encontra o imbróglia em testilha.

Sobre o tema, convém transcrever alguns julgados no sentido de que a infração ao art. 11 da Lei n. 8.429/92 não admite a conduta culposa, mas somente a dolosa, o que notoriamente não se faz presente no caso dos autos, vejamos:

**“REEXAME NECESSÁRIO - AÇÃO CIVIL - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO NA HIPÓTESE DO ART. 11 DA LEI 8.429/92)- AUSÊNCIA - NÃO COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO OU DE ENRIQUECIMENTO POR PARTE DO AGENTE - ATO DE IMPROBIDADE NÃO CONFIGURADO. [...] Com efeito, a responsabilização dos agentes públicos por atos de improbidade deve se basear em provas concretas quanto aos atos que lhe são imputados, face às graves conseqüências que afetam a vida do eventual infrator. Daí a necessidade de se exigir a existência de conduta dolosa, na hipótese do art. 11 da Lei 8.429/92, a ser imputada ao agente, que deverá ser satisfatoriamente comprovada, cabendo esse ônus ao órgão acusador.”<sup>13</sup>**

**“[...] 1. A configuração de qualquer ato de improbidade administrativa exige a presença do elemento subjetivo na 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. 2.**

Assim, é indispensável a presença de conduta dolosa ou culposa do agente público ao praticar o ato de improbidade administrativa, especialmente pelo tipo previsto no art. 11 da Lei 8.429/92, especificamente por lesão aos princípios da Administração Pública, que admite manifesta amplitude em sua aplicação. 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)."<sup>14</sup>

"[...] A Lei de Improbidade Administrativa somente pune conduta praticadas mediante dolo (arts. 9º, 10 e 11) ou culpa (art. 10), não se admitindo a responsabilidade objetiva."<sup>15</sup>

**"ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PREFEITO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROMOÇÃO PESSOAL INDEVIDA NO CEMITÉRIO LOCAL POR OCASIÃO DO FERIADO DE FINADOS. ART. 11 DA LEI 8.429/92. ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO) NÃO CONFIGURADO. AGRAVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DESPROVIDO. 1. A Lei da Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) objetiva punir os praticantes de atos dolosos ou de má-fé no trato da coisa pública, assim tipificando o enriquecimento ilícito (art. 9º), o prejuízo ao erário (art. 10) e a violação a princípios da Administração Pública (art. 11); a modalidade culposa é prevista apenas para a hipótese de prejuízo ao erário (art. 10)."**<sup>16</sup>

Diante de tais considerações, sendo afastada a conduta dolosa e, por outro lado, não admitindo o art. 11 da Lei n. 8.429/92 a modalidade culposa, necessário reformar a sentença para julgar improcedente o pedido inaugural, a fim de isentar, das cominações previstas na mencionada legislação, a Sra. Vanessa, então Secretária do Município de João Pessoa, e, por consequência, a empresa contratada, pois, se referente a um mesmo caso e diante das peculiaridades impostas, não há responsabilidade para o agente político, a quem incumbiu efetuar a contratação direta, também não deverá existir para a pessoa jurídica contratada.

Ante todo o exposto, **dou provimento aos recursos apelatórios**, reformando a decisão de primeiro grau. Sem custas processuais e honorários

---

1 4 STJ - REsp 875163/RS - Rel. Mina. Denise Arruda – Julgamento: 19/05/2009

1 5 TJRN - AC: 131711 RN 2009.013171-1 – Rel. Des. Expedito Ferreira - Julgamento: 27/01/2011

1 6 STJ - AgRg no AREsp 21662/SP – Rel. Min. Napoleão Nunes Filho - Julgamento: 07/02/2012

advocatícios.

**É como voto.**

## **DECISÃO**

A 4ª Câmara Especializada Cível do Egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba decidiu, por unanimidade, dar provimento aos recursos, nos termos do voto do relator.

Presidiu a sessão de julgamento o Excelentíssimo Desembargador João Alves da Silva. Participaram do julgamento o Excelentíssimo Dr. Miguel de Britto Lyra Filho (Juiz convocado para substituir o Exmo. Des. João Alves da Silva), o Excelentíssimo Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira e o Excelentíssimo Dr. João Batista Barbosa (Juiz convocado para substituir o Exmo. Des. Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho).

Presente representante do Ministério Público, na pessoa da Exma. Dra. Marilene de Lima Campos de Carvalho, Procuradora de Justiça.

Sala das Sessões da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, em 02 de dezembro de 2014 (data do julgamento).

João Pessoa, 04 de dezembro de 2014.

**Miguel de Britto Lyra Filho**  
**Juiz Convocado**