



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

ACÓRDÃO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0010883-50.2014.815.0251

RELATOR : Juiz convocado ONALDO ROCHA DE QUEIROGA
1º APELANTE : Magno Silva Martins
ADVOGADO : Wytatyana Quirino Alves Monteiro, OAB/PB 21.817
2º APELANTES : COPLAN CONTABILIDADE E PLANEJAMENTO e
Radson dos Santos Leite
ADVOGADO : Rodrigo Lima Maia, OAB/PB 14.610
APELADO : Ministério Público do Estado da Paraíba
ORIGEM : Comarca de Patos – Regime de Jurisdição Conjunta
(Meta 04)
JUIZ : Antônio Eugênio Leite Ferreira Neto

AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PASSAGEM/PB. CONTRATAÇÃO DIRETA DE ESCRITÓRIO DE CONTABILIDADE. REQUISITOS NÃO PREENCHIDOS PARA A INEXIGIBILIDADE DA LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE DOS SERVIÇOS CONTRATADOS. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ADMINISTRATIVA. DOLO GENÉRICO. ARTIGO 11, CAPUT, DA LEI Nº 8.429/92. CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE. PENALIDADE INCOMPATÍVEL COM O GRAU DE CULPABILIDADE. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. SERVIÇO PRESTADO. MULTA EXCESSIVA. REDUZIR. PROVIMENTO PARCIAL DOS RECURSOS.

– Inexigibilidade de licitação não configurada. *“A especialidade do serviço técnico está associada à singularidade que veio a ser expressamente mencionada na Lei nº 8.666/93. Ou seja, envolve serviço específico que reclame conhecimento peculiar do seu executor e ausência de outros profissionais capacitados no mercado, daí decorrendo a inviabilidade da competição”* (RESP 448442-MS).

- Os serviços contábeis contratados derivam de ações rotineiras da Administração Pública Municipal, não havendo nenhuma peculiaridade que resulte em alta complexidade contábil a configurar a natureza

“singular” do serviço, de forma a impossibilitar a prestação por outros profissionais da área.

- 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, bastando a simples vontade consciente de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica.

– O artigo 12, parágrafo único, da Lei nº 8.429/92 dispõe que na fixação das penas, o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

– Desse modo, as penalidades deverão ser aplicadas com parcimônia, obedecendo parâmetros de proporcionalidade entre a natureza do ato de improbidade e a extensão do dano causado à coletividade. Redução da multa aplicada.

Vistos, relatados e discutidos os autos acima identificados:

ACORDA, a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, **PROVER, PARCIALMENTE, AS APELAÇÕES CÍVEIS**, em conformidade com o voto do Relator e a certidão de julgamento de fl. 1.145.

RELATÓRIO

Cuida-se de Apelações Cíveis interpostas por Magno Silva Martins, Ex-Prefeito do Município de Passagem-PB (fls. 1.059/1.095), COPLAN – Contabilidade e Planejamento – Radson dos Santos Leite (pessoa jurídica) e Radson dos Santos Leite (pessoa física) (fls. 1.097/1.112), contra a Sentença proferida pelo Juiz da Comarca de Patos, no exercício da Meta 04, que julgou procedentes os pedidos formulados nos autos da Ação de Improbidade Administrativa movida pelo Ministério Público em face dos Apelantes.

A Sentença condenou: 1) o primeiro promovido, Magno Silva Martins, as sanções de suspensão dos direitos políticos por 04 (quatro) anos, perda da função pública que porventura exerça ao tempo do trânsito em julgado e multa civil de R\$100.000,00 (cem mil reais); 2) o segundo promovido, COPLAN – Contabilidade e Planejamento – Radson dos Santos Leite (pessoa jurídica), à sanção de multa civil de R\$100.000,00 (cem mil reais); 3) e o

terceiro promovido, Radson dos Santos Leite (pessoa física), a uma multa civil de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais).

Nas razões recursais, o primeiro Réu, Magno Silva Martins alega a legalidade do contrato de prestação de serviços contábeis por processo de inexigibilidade de licitação; o não enquadramento do fato no artigo 11 da LIA face a necessidade de comprovação de prejuízo ao erário, conforme previsão do artigo 10; e a ausência de dolo.

Pugnou, assim, pela reforma da Sentença, para que seja julgada totalmente improcedente a demanda. Alternativamente, requereu a redução da multa ao correspondente a 5% do valor contratado.

O segundo e terceiro promovidos, COPLAN – CONTABILIDADE E PLANEJAMENTO – RADSON DOS SANTOS LEITE (pessoa jurídica) e Radson dos Santos Leite, apresentando Apelação em conjunto, alegando que a empresa contratada possuía notória especialização na área de contabilidade pública, enquadrando-se no permissivo legal do art. 25, II, da Lei nº 8.666/93 (inexigibilidade de licitação), bem como a ausência de dano ao erário e dolo.

Com tais razões, pleiteia a reforma da Sentença para julgar improcedente o pedido (fls. 1.097/1.112).

O Ministério Público apresentou Contrarrazões às fls. 1.114/1.128, requerendo a manutenção da Decisão de primeiro grau.

Instada a se pronunciar, a Procuradoria Geral de Justiça opinou pelo desprovimento dos Recursos (fls. 1.134/1.141).

É o relatório.

VOTO

A presente Ação Civil Pública questionou a contratação pelo então Prefeito do Município de Passagem-PB, de serviços contábeis, sob o manto da inexigibilidade de licitação.

Segundo disposto na Constituição da República, excetuando-se as ressalvas legais, as obras, serviços, compras e alienações promovidas pela Administração Pública operar-se-ão por meio de processo licitatório, sendo assegurada a todos os concorrentes a igualdade de condições.

O processo licitatório visa garantir, de um lado, que a Administração possa selecionar a proposta mais vantajosa, enquanto, de outro, assegurar que todos os particulares possam oferecer seus serviços e produtos à administração. Logo, a dispensa e a inexigibilidade do processo licitatório são figuras excepcionais que, como tais, devem respeitar certas formalidades como a justificação da escolha do fornecedor e do preço a ser pago. Ao não obedecer aos ditames legais, o administrador infringe o princípio da legalidade e da motivação dos atos administrativos.

Corroborando o posicionamento constitucional, a Lei 8.666/93 define que as contratações realizadas pela administração pública serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvando-se as hipóteses de dispensa e inexigibilidade previstas no próprio diploma.

A inexigibilidade do processo licitatório é decorrência da inviabilidade de competição. A licitação, entendida como conjugação de atividades públicas e privadas, visa escolher, dentre as diversas alternativas ofertadas, aquela mais adequada ao atendimento do interesse público. Desta forma tem-se que, quando ausente mais de uma alternativa, inexistente o mercado concorrencial ou impossível a aplicação de critérios objetivos na escolha do serviço ou objeto, configura-se a hipótese de inexigibilidade da licitação.

No presente caso, o primeiro Apelante, na qualidade de Prefeito de Passagem – PB celebrou contrato para prestação de serviços contábeis,

enquadrando a referida contratação nas hipóteses de inexigibilidade de licitação (art. 13, III e 25, II DA Lei nº 8.666/93), conforme se vê às fls. 70/75, com prazo de vigência de um ano e valor de R\$91.000,00 (noventa e um mil reais).

Dispõe o art. 25, II, da Lei nº 8.666/93, que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição na contratação de serviços técnicos de natureza singular com profissionais de notória especialização.

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;

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

O cerne da questão, portanto, encontra-se em saber se a contratação dos serviços contábeis configuraria hipótese de serviços técnicos de natureza singular e se a empresa contratada tem notória especialização (dois requisitos).

Em suas razões recursais, a COPLAN – Contabilidade e Planejamento – Radson dos Santos Leite (pessoa jurídica) e seu contador representante, Radson dos Santos Leite (pessoa física), alegaram que a empresa contratada possuía notória especialização na área de contabilidade pública.

Pela leitura do contrato de prestação de serviços (fl. 78), constata-se que o objeto da contratação era a execução de serviços na área de contabilidade pública, ou seja, de controle orçamentário: elaboração da L.O.A (Lei Orçamentária Anual); Controle e Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal de acordo com as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal e Elaboração do Balanço Anual de acordo com as normas da Lei Federal nº 4.320/64; e de controle de documentação mensal: elaboração do balancete mensal para encaminhamento ao Tribunal de Contas do Estado, controle orçamentário e financeiro das contas da Edilidade, junto com o setor financeiro da Prefeitura Municipal (fl. 78).

Não restou demonstrada a singularidade dos serviços técnicos prestados, ao contrário, os serviços contábeis contratados derivam de ações rotineiras da Administração Pública Municipal, não havendo nenhuma peculiaridade que resulte em alta complexidade contábil a configurar a natureza “singular” do serviço, de forma a impossibilitar a prestação por outros profissionais da área.

Ora, para se reconhecer o caráter singular da atividade é imprescindível que ela seja complexa e especial, de forma que, para ser desempenhada adequadamente, o profissional deva ter alta qualificação, em patamar que poucos tenham. Os dois requisitos (singularidade do serviço e notória especialização do profissional) estão intimamente ligados. Nesse sentido, confira-se o seguinte trecho do RESP 448442-MS do STJ:

A especialidade do serviço técnico está associada à singularidade que veio a ser expressamente mencionada na Lei nº 8.666/93. Ou seja, envolve serviço específico que reclame conhecimento peculiar do seu executor e ausência de outros profissionais capacitados no mercado, daí decorrendo a inviabilidade da competição (Ministro Felix Fischer, no julgamento dos Embargos de Divergência em RESP Nº 448.442-MS (2011/0028482-3).

Na espécie, para possibilitar a inexigibilidade do procedimento licitatório deveria ter sido demonstrada a inviabilidade da competição, em razão

da singularidade do serviço contratado, a exigir notória especialização do profissional.

Como bem ressaltou a Procuradoria Geral de Justiça em seu parecer: *“evidencia-se cabalmente que os serviços pactuados apresentam características genéricas, destituídas do atributo da singularidade e para cujo desempenho prescinde-se de notória especialização, do que resulta claro que as condutas praticadas violaram os mais comezinhos princípios que regem a Administração Pública, a saber: moralidade, legalidade e impessoalidade”*.

Assim, tendo havido a contratação sem licitação, desprovida dos requisitos legais que justificassem a sua inexigibilidade, revela-se, nitidamente, a ofensa ao princípio da legalidade que deve reger toda a Administração Pública.

Sobre o tema, firme é o posicionamento jurisprudencial oriundo do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADVOCACIA SEM LICITAÇÃO. ATO ÍMPROBO POR ATENTADO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE, QUE REGE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SANÇÕES DO ART. 12 DA LEI DE IMPROBIDADE. CUMULAÇÃO DE PENAS. DESNECESSIDADE. DOSIMETRIA DAS PENAS.

1. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa contra o ex-presidente da Câmara Municipal de Raposos/MG e advogado, que firmaram contrato para a prestação de serviços técnicos de assessoramento ao ente municipal sem realizar procedimento licitatório, nem formalizar o competente processo para justificar a inexigibilidade da licitação.

2. A inexigibilidade de licitação é procedimento administrativo formal que deve ser precedido de processo com estrita observância aos princípios básicos que norteiam a Administração Pública.

3. A contratação embasada na inexigibilidade de licitação por notória especialização (art. 25, II, da Lei de Licitação) requer: formalização de

processo para demonstrar a singularidade do serviço técnico a ser executado; e, ainda, que o trabalho do contratado seja essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

4. O contrato para prestação de serviços técnicos no assessoramento à Câmara Municipal de Raposos/MG nas áreas jurídica, administrativa e parlamentar (fls. 45-46) não preenche os requisitos do art. 25, II e § 1º, da Lei de Licitação, não configurando situação de inexigibilidade de licitação.

5. A conduta dos recorridos de contratar serviços técnicos sem prévio procedimento licitatório e de não formalizar processo para justificar a inexigibilidade da licitação fere o art. 26 da Lei de Licitação e atenta contra o princípio da legalidade que rege a Administração Pública, amoldando-se ao ato de improbidade administrativa tipificado no art. 11 da Lei de Improbidade 6. Revela-se desnecessária a comprovação de enriquecimento ilícito do administrador público ou a caracterização de prejuízo ao Erário para que se concretize a ofensa ao art. 11 da Lei de Improbidade.

Precedentes do STJ.

7. Verificada a prática do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992, consubstanciado na ofensa ao princípio da legalidade, cabe aos julgadores impor as sanções descritas na mesma lei, sob pena de tornar impunes tais condutas e estimular práticas ímprobas na Administração Pública.

8. Consoante a jurisprudência do STJ, as penas do art. 12 da Lei 8.429/92 não são aplicadas necessariamente de forma cumulativa.

Indispensável, portanto, fundamentar o porquê da escolha das penas adotadas, bem como da sua cumulação.

9. Cabe ao Juiz a tarefa de aplicar as punições previstas na lei, na proporção e graduação conforme a gravidade da modalidade de improbidade administrativa configurada.

10. Recurso Especial provido.

(REsp 1038736/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/05/2010, DJe 28/04/2011)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO E CONTADOR POR NOTÓRIA

ESPECIALIZAÇÃO. ART. 25 DA LEI N.º 8.666/93. ESPECIALIDADE E SINGULARIDADE. REQUISITOS NÃO CONFIGURADOS. CONTRATAÇÃO COM O PODER PÚBLICO. OBRIGATORIEDADE DA LICITAÇÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. 1. Verifica-se que o acórdão recorrido analisou todas as questões necessárias ao desate da controvérsia. Logo, não padece de vícios de omissão, contradição ou obscuridade, a justificar sua anulação por esta Corte. 2. Frise-se que ao julgador cabe apreciar a questão de acordo com o que entender atinente à lide. Não está obrigado a julgar a matéria posta a seu exame de acordo com o pleiteado pelas partes, mas sim com o seu livre convencimento (art. 131 do CPC). Dessarte, merece ser repelida a tese de violação do art. 535 do CPC. 3. **A questão cinge-se na contratação de advogado e contador por Câmara Municipal sem licitação com fundamento no art. 25 da Lei n. 8.666/93, que refere-se a inexigibilidade de licitação.** 4. **Conforme depreende-se do artigo citado acima, a contratação sem licitação, por inexigibilidade, deve 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.** 5. **A notória especialização, para legitimar a inexigibilidade de procedimento licitatório, é aquela de caráter absolutamente extraordinário e incontestável - que fala por si.** No entanto, o acórdão ao proferir seu entendimento, posicionou-se no sentido de avaliar as condições de mercado do município para a contratação sem licitação. Nesse raciocínio, concluiu que apesar de inexistir notória especialização dos contratados (conclusão obtida pelo Tribunal de Contas), o município não possuía condições "mercadológicas" para contratar com licitação naquele momento. 6. **Ora, o artigo mencionado traz como requisitos para a inexigibilidade da licitação, a especialidade do técnico associada à singularidade do serviço contratado. Em conclusão, envolve serviço específico que reclame conhecimento extraordinário do seu executor e ausência de outros profissionais capacitados no mercado, daí decorrendo a inviabilidade da competição.** No caso em espécie, caso a Câmara Municipal não contasse, na época da contratação, com profissionais hábeis ao patrocínio de tais ações, é

certo que poderia lançar-se no mercado em busca de outros. Contudo, isso jamais pode ser corroborado com o entendimento de que apenas os recorrentes sejam hábeis para tanto, pois existem no mercado vários advogados e contadores. 7. Sendo assim, merece reforma o acórdão recorrido em razão de não estarem presentes, no caso em análise, os requisitos necessários para configurar a inexigibilidade da licitação. Violando-se, portanto, os princípios da administração pública que exigem a licitação para a contratação com o Poder Público - art. 11, da Lei n. 8.429/92. 8. Recurso parcialmente conhecido e nessa parte provido devolvendo os autos para a instância de origem para a apreciação das penalidades cabíveis. (STJ; REsp 1.210.756; Proc. 2010/0165460-3; MG; Segunda Turma; Rel. Min. Mauro Campbell Marques; Julg. 02/12/2010; DJE 14/12/2010). Grifos nossos.

A propósito, colaciono os seguintes julgados do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - APELAÇÕES - PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO - REJEIÇÃO - ABSOLVIÇÃO NA ESFERA CRIMINAL - AUSÊNCIA DE RECONHECIMENTO DA INEXISTÊNCIA MATERIAL DOS FATOS E DA AUTORIA - INDEPENDÊNCIA ENTRE AS ESFERAS CÍVEL E CRIMINAL - ART. 66 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL - POSSIBILIDADE DA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES CIVIS, POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ART. 12, CAPUT, DA LEI 8.429/92 - **IMPROBIDADE AFASTADA - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA NAS ÁREAS DE CONTABILIDADE PÚBLICA, ORÇAMENTO E TREINAMENTO DE PESSOAL - AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE DO OBJETO** - DESCABIMENTO DA DECLARAÇÃO DE INEXIGIBILIDADE - PRESENÇA DO ELEMENTO ANÍMICO DO DOLO - ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PREVISTO NO ART.10, INCISO VIII, E 11, DA LEI N. 8.429/1992 - SANÇÕES - ART. 12, INCISOS II E III, DA LEI N. 8.429/1992 - NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE - PENAS DE PERDA DE

FUNÇÃO PÚBLICA E SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS - EXCEPCIONALIDADE - NÃO VERIFICAÇÃO - DECOTE - PENAS DE CARÁTER PATRIMONIAL - RESSARCIMENTO AO ERÁRIO E MULTA - MANUTENÇÃO.

1- A nulidade da sentença, por ausência de fundamentação, só se verifica ante a ausência completa de fundamentos que levaram o julgador a formar seu convencimento, impossibilitando a parte de exercer seu direito de defesa, o que não ocorreu na espécie. Preliminar rejeitada.

2- A absolvição, no âmbito criminal, não afasta a possibilidade de aplicação da sanção cível por improbidade administrativa (art. 12, caput, da Lei 8.429/92), a não ser que haja categórico reconhecimento, na esfera penal, da inexistência material do fato, ou da autoria, na forma do art. 66 do CPP.

3- O artigo 25, inciso II, da Lei n. 8.666/1993 prevê a inexigibilidade da licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13, da mesma lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.

4- Para que seja cabível a declaração de inexigibilidade de contratação de serviços técnicos, mister que haja a concomitância de ambos os requisitos legais, o da singularidade dos serviços e o da especialização do contratado.

5- Serviços de consultoria e assessoria em contabilidade pública e orçamento, bem como de treinamento de pessoal, são corriqueiros e rotineiros no serviço público, tanto que foram contratados de forma contínua, para a prestação mensal, não havendo a configuração de um serviço específico e incomum; ou pouco difundido e prestado por poucos profissionais disponíveis no mercado, ou apenas um, com objeto específico, a impor a impossibilidade de competição.

6- A configuração do ato de improbidade a atrair as sanções da Lei Federal nº 8.429/92 depende da presença do dolo ou culpa grave do agente em, conforme o caso, enriquecer-se ilicitamente, causar prejuízo ao erário e/ou atentar contra os princípios da administração pública.

7- Presença, no caso dos autos, do elemento anímico concernente ao dolo, já que o agente ordenador das despesas tinha ciência de que os serviços contratados eram corriqueiros e não

estavam revestidos da singularidade necessária para a inexigibilidade, mesmo que não tenha havido prova de dolo de enriquecimento ilícito ou favorecimento pessoal.

8- A indevida declaração de inexigibilidade de licitação, configura prática de improbidade administrativa, nos termos do art. 10, VIII, da Lei 8.429/92, havendo, ainda, violação dos princípios da administração pública, na forma do art. 11 da mesma lei, notadamente o da legalidade.

9- As sanções do art. 12 da Lei nº 8.429/92 não são necessariamente cumulativas e podem ser graduadas de forma razoável e atenta às circunstâncias do caso concreto.

10- A aplicação das penas de perda da função pública e da suspensão dos direitos políticos somente são cabíveis em casos excepcionais.

11- Neg (TJMG- Apelação Cível 1.0625.09.097718-6/002, Relator(a): Des.(a) Sandra Fonseca , 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 17/04/2018, publicação da súmula em 27/04/2018)

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - LEI 8.429/92 - VEREADOR - CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO E DE TÉCNICO EM CONTABILIDADE SEM A REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO NÃO CONFIGURADA - INFRINGÊNCIA AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS - OCORRÊNCIA - DANO AO ERÁRIO - NÃO CONFIGURADO - DANO PRESUMIDO E DANO CONCRETO - APLICAÇÃO DE SANÇÃO - ART. 12, III DA LEI 8.429/92.

- Conforme preceitua a Lei 8.429/92, que deu efetividade ao disposto no §4º do artigo 37, da Constituição Federal, há três espécies de atos de improbidade administrativa: os que importam enriquecimento ilícito do administrador, dispostos no art. 9º; os que causam prejuízo ao erário público, previstos no art. 10; e aqueles que atentam contra os princípios da Administração Pública, conforme disposição do art. 11.

- A inexigibilidade de licitação deve preencher alguns requisitos, como a inviabilidade de competição, a singularidade do serviço e a notória especialização do contratado, de forma a impedir que os contratos realizados pelo setor público sejam eivados pelo desvio de finalidade.

- Ainda que a responsabilização do gestor público decorra de violação a princípios administrativos, não

poderá ser condenado a ressarcir o erário se não houver prova concreta da lesão ao patrimônio público.

- Nos termos da Lei nº 8.429/92, o magistrado deve aplicar as sanções legais em adequação aos princípios constitucionais da individualização da pena, da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana, sem, contudo, retirar das sanções o seu caráter punitivo e pedagógico. (TJMG - Apelação Cível 1.0701.11.003147-6/001, Relator(a): Des.(a) Dárcio Lopardi Mendes , 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 17/09/2015, publicação da súmula em 23/09/2015)

No que diz respeito à necessidade de comprovação do elemento subjetivo, 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, bastando a simples vontade consciente de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica. Logo, tendo o Gestor Municipal e os contratados plena ciência de que os serviços a serem prestados eram corriqueiros e, portanto, não estavam revestidos da singularidade necessária para a inexigibilidade de licitação, restou configurada a conduta do art. 11 da Lei 8.429/92, o qual 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:

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 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).

Nesse sentido, transcrevo os seguintes precedentes jurisprudenciais:

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**)**

Dessa forma, dúvidas inexistem de que a inobservância do procedimento de licitação tipifica ato de improbidade, não podendo representar mero erro procedimental, mas violação ao princípio da legalidade, transgressão que atinge, de forma inescusável, o mandamento do art. 11 da Lei nº 8.429/92.

Quanto às penalidades aplicadas, vê-se que a Sentença condenou o primeiro Apelante Magno Silva Martins as sanções de suspensão dos direitos políticos por 04 (quatro) anos, perda da função pública que porventura exerça ao tempo do trânsito em julgado e multa civil de R\$100.000,00 (cem mil reais); 2) o segundo promovido, COPLAN – Contabilidade e Planejamento – Radson dos Santos Leite (pessoa jurídica), à sanção de multa civil de R\$100.000,00 (cem mil reais); 3) e o terceiro

promovido, Radson dos Santos Leite (pessoa física), a uma multa civil de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais).

O artigo 12, parágrafo único, da Lei nº 8.429/92 dispõe que na fixação das penas, o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Desse modo, as penalidades deverão ser aplicadas com equidade e razoabilidade, obedecendo parâmetros de proporcionalidade entre a natureza do ato de improbidade e a extensão do dano causado à coletividade.

No caso concreto, os serviços contábeis foram efetivamente prestados, também não tendo sido alegado pelo *Parquet* o sobrepreço do contrato, que previa o pagamento mensal de R\$7.000,00 (sete mil reais) e um valor total de R\$91.000,00 (noventa e um mil reais).

Nesse contexto, entendo que a multa aplicada em R\$100.000,00 (cem mil reais), importância acima do próprio valor do contrato, mostra-se elevada e incompatível com a ilicitude e o grau de culpabilidade dos promovidos, razão porque entendo que tal penalidade, para cada um dos réus, deve ser reduzida a R\$20.000,00 (vinte mil reais).

Afasto, ainda, a penalidade de suspensão dos direitos políticos por 4 anos (aplicada na Sentença ao primeiro Apelante), porque tratando-se de direito elementar ao exercício da cidadania a supressão temporária dos direitos políticos, mostra-se desproporcional ao grau de culpa do Réu e a própria gravidade da conduta praticada, da qual não resultou dano ao erário ou enriquecimento ilícito dos agentes.

Ante o exposto, **PROVEJO, PARCIALMENTE, AS APELAÇÕES CÍVEIS**, para confirmando a Sentença em seu mérito, alterar as penalidades aplicadas, a fim de impor a cada um dos Réus, isoladamente, a reprimenda de multa civil no valor de R\$20.000,00 (vinte mil reais) e afastar a penalidade de suspensão dos direitos políticos imputada ao primeiro Apelante.

É o voto.

Presidiu a sessão a Excelentíssima Desembargadora Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti. Participaram do julgamento, além do Relator, o Excelentíssimo Dr. Onaldo Rocha de Queiroga, (Juiz Convocado para substituir o Excelentíssimo Desembargador Leandro dos Santos), a Excelentíssima Desembargadora **Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti** e o Excelentíssimo Desembargador **José Ricardo Porto**.

Presente à sessão o representante do Ministério Público, Dr. Amadeus Lopes Ferreira, Procurador 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, 31 de julho de 2018.

Juiz convocado ONALDO ROCHA DE QUEIROGA
Relator