



Poder Judiciário da Paraíba
5ª Vara Mista de Sousa

AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65) 0801510-14.2019.8.15.0371

[Improbidade Administrativa, Violação aos Princípios Administrativos]

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAIBA

REU: FABIO TYRONE BRAGA DE OLIVEIRA

SENTENÇA

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA propôs **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** contra **FÁBIO TYRONE BRAGA DE OLIVEIRA**, qualificado nos autos.

Alegou o autor, em resumo, que o réu, na condição de prefeito do município de Sousa nomeou a sua madrastra, Lenilda Nunes da Silva, para o cargo em comissão de Diretora Administrativa da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer, por meio da Portaria PMS-GAB nº 024, de 16/01//2017, tendo exercido o cargo até o mês de novembro de 2017 sem que possuísse qualificação técnica ou experiência na área que justificasse a contratação.

Argumentou que a servidora nomeada convive maritalmente com o genitor do réu há mais de 20 (vinte) anos e que a exoneração somente ocorreu depois da notificação expedida no bojo do procedimento ministerial nº 046.2018.001285, ter sido caracterizada situação de nepotismo e violação dos princípios que regem a Administração Pública, em especial os princípios da igualdade, impessoalidade e moralidade.

Por isso, pediu a condenação do réu nas sanções por ato de improbidade administrativa, exceto ressarcimento integral dos danos.

Juntou documentos que constituíram procedimento administrativo ministerial.

Notificado, o demandado apresentou defesa preliminar no prazo legal (id. 22767358).

Recebida a petição inicial (id. 26921758).

Intimado, o Município de Sousa manifestou interesse em integrar a lide (id. 28160249).

Regularmente citado, o réu apresentou contestação (id. 28239110), arguindo preliminar de falta de interesse de agir por inadequação da via eleita. No mérito, defendeu, em síntese, que a nomeação da servidora Lenilda Nunes da Silva não constituiu ato ímprobo, pois não foi comprovado o vínculo de parentesco com o réu e porque não havia subordinação da referida servidora com o demandado, nem houve dolo em sua nomeação. Ademais, sustentou ter exonerado Lenilda Nunes da Silva, assim que foi notificado pelo Ministério Público sobre a possível configuração de nepotismo, apesar de a servidora nomeada não ser oficialmente casada com o genitor do réu. Aduziu, ainda, que a falta de qualificação da servidora nomeada não pode

ser medida por sua escolaridade mas sim pelo desempenho das funções, o que não foi demonstrado pelo autor.

Embora intimado, o autor não apresentou réplica (id. 28674569).

Em decisão de saneamento foi rejeitada a preliminar arguida pelo réu e fixados os pontos controvertidos (id. 30428561).

Instadas as partes para especificação das provas a produzir, todas pediram a produção de prova oral (id's. 31114185, 31959746 e 32052048).

Em audiência foi colhido o depoimento pessoal do réu e inquiridas a declarante Lenilda Nunes da Silva e as testemunhas Delani Gledson Alves, Jânio Gomes de Freitas (id. 37384823).

O réu apresentou alegações finais escritas (id. 37971686). O autor e Município de Sousa não se manifestaram (id.38928106).

É o relatório. Decido.

À míngua de nulidades aparentes e questões processuais pendentes de apreciação, prossigo com exame do mérito.

Cuida-se de ação de improbidade administrativa, a qual tem por objetivo reconhecer conduta de improbidade, praticada por agente público, bem como a imposição de sanção legal, a fim de garantir a observância dos princípios constitucionais no trato da coisa pública.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) classifica os atos de improbidade em três categorias, a saber: a) os que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º); b) os que causam prejuízo ao erário (art. 10); c) os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

A presente ação foi promovida objetivando o enquadramento do réu em ato de improbidade administrativa, tipificado no art. 11, da Lei nº 8.429/92, que ensejaria a aplicação das sanções previstas no art. 12, III, da citada lei, em razão da prática de nepotismo referente à nomeação de pessoa da família do agente público para o exercício da cargo comissionado na Administração Pública.

Necessário destacar que por ímproba se deve entender toda e qualquer conduta de agente público de afronta aos princípios constitucionalizados que regem a atividade administrativa de satisfação do interesse público.

Isso porque é dever dos agentes públicos a observância rigorosa da ordem jurídica em vigor, o que inclui todo o sistema de princípios orientadores da atividade da Administração Pública na consecução do interesse público, no que se compreende, por óbvio, o princípio da moralidade.

Nesse sentido deve ser analisada a alegação da ocorrência de nepotismo no caso dos autos e, conseqüentemente, eventual reconhecimento da conduta ímproba do réu.

O nepotismo se caracteriza pela nomeação, por agentes da Administração Pública, de parentes consanguíneos e afins, para ocupação de cargos de livre nomeação e exoneração, prática que, por traduzir ideia de favorecimento, é considerada ofensiva aos

princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade.

O Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 13, que veda o nepotismo, indicando as hipóteses de sua configuração, nos seguintes termos:

“... 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 ...”.

A vedação ao nepotismo visa garantir a isonomia e igualdade de condições para acesso aos cargos públicos, de modo a preservar, igualmente, a moralidade e a impessoalidade, nos termos do art. 37 da Constituição da República.

Sobre o nepotismo, leciona Emerson Garcia:

“Nepotismo, em essência, significa favorecimento. Somente os agentes que ostentem grande equilíbrio e retidão de caráter conseguem manter incólume a dicotomia entre o público e o privado, impedindo que sentimentos de ordem pessoal contaminem e desvirtuem a atividade pública que se propuseram a desempenhar.

(...) Identificada a prática do nepotismo, ter-se-á, de imediato, a violação ao princípio da impessoalidade, já que privilegiados interesses individuais em detrimento do interesse coletivo.

(...)

Identificada a ocorrência do nepotismo, prática de todo reprovável aos olhos da população, devem ser objeto de apuração as causas da nomeação, as aptidões do nomeado, a razoabilidade da remuneração recebida e a consecução do interesse público. A partir da aferição desses elementos, será possível identificar a possível prática de atos de improbidade”.

(GARCIA, Emerson, Improbidade Administrativa - 6ª. ed. Editora Lumen Juris, 2011, p. 492-498)

Neste sentido e observando as considerações realizadas, passo a examinar o material probatório acostado aos autos.

De logo, verifico restar demonstrado que a servidora Lenilda Nunes da Silva é, de fato, parente por afinidade do demandado (art. 1.595 do CC), por ser companheira do genitor dele. Tanto o demandado, em seu depoimento pessoal, quanto a referida servidora declararam a existência de convivência marital entre ela e o genitor do réu por mais de 20 (vinte) anos. Nesse ponto, esclareça-se que o parentesco por afinidade decorrente da união estável não depende de que tal relação tenha prévio registro em cartório ou reconhecimento judicial. Afinal, convivência marital é um fato, revestido de publicidade que demonstra a formação da família pelas pessoas nela envolvidas.

Ademais, é incontroverso nos autos que o réu efetivamente realizou a nomeação

de sua madrastra Lenilda Nunes da Silva para o cargo de Diretora Administrativa do quadro de provimento em comissão da Secretaria de Esporte e Lazer, conforme Portaria nº 024//2017/PMS-GAB, de 16/01/2017, exonerando-a do cargo, conforme Portaria nº 293/2017/PMS-GAB, de 01/11/2017, após a notificação do réu pelo Ministério Público.

O Ministério Público alegou que a servidora nomeada para um cargo de direção não possuía qualificação para o exercício do cargo. Em audiência, a servidora disse que estudou apenas até o ginásio, portanto, sem ensino médio nem ensino superior. A testemunha Delani Levi Alves, Secretário de Esportes, chefe imediato da citada servidora, afirmou que as atribuições da servidora não exigiam maiores qualificações ou escolaridade e eram desempenhadas a contento.

Veja-se que de acordo com a Lei Complementar Municipal nº 108/2013, *in verbis*:

Art. 2º. O serviço público do Município é organizado pelos seguintes quadros:

I- Cargos de Provimento Efetivo, com os respectivos níveis;

II- Cargos de Comissão e Funções Gratificadas;

III- Cargos Suplementar, com os respectivos cargos declarados em extinção.

Parágrafo único. Os cargos integrantes deste Plano obedecem aos dispositivos desta Lei Complementar e seus anexos.

Na referida lei, são relacionados apenas os cargos efetivos por escolaridade, não havendo indicação da escolaridade de cargos comissionados. Contudo, extrai-se da referida lei municipal que apenas atividades mecânicas ou subalternas são atribuídas aos servidores com escolaridade de nível fundamental, como por exemplo, operador de máquinas, vigia, padeiro etc.

Nesse contexto, não se revela razoável a nomeação de servidor com baixa escolaridade para exercício de cargo de direção, no caso, de diretora administrativa. Nem mesmo a experiência profissional da referida servidora parece habilitá-la, pois afirmou em audiência que, antes da nomeação em questão, trabalhava no balcão da farmácia do núcleo de saúde do Estado, fazendo entrega de medicamentos. Neste ponto, a testemunha Delani Levi Alves afirmou que embora tenha indicado a servidora para ocupar o cargo, não tinha conhecimento em que ela trabalhava anteriormente. Portanto, não foi a experiência ou a especialidade da servidora o motivo de sua nomeação.

Quanto à responsabilidade pela nomeação, o demandado defendeu que a indicação do nome da servidora partiu diretamente do Secretário de Esporte e Lazer e que não havia relação direta com as atividades da sua madrastra, pois ela se reportava apenas ao chefe imediato. No mesmo sentido, foram os depoimentos das testemunhas Jânio Gomes de Freitas e Delani Levi Alves.

Ocorre que a nomeação de servidor para exercer cargo de confiança constitui ato privativo do Prefeito, conforme art. 50, I, "a", da Lei Orgânica do Município de Sousa.

Desse modo, está claro que a nomeação de parente para ocupar cargo público, na espécie, constitui ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da Administração, nos termos do art. 11, da Lei nº 8.429/92, sendo desnecessária eventual existência de regra local sobre tal proibição, eis que o dever de obediência aos princípios da Administração Pública é previsto na própria Constituição Federal, além do art. 4º da citada Lei e na Súmula Vinculante nº 13.

Esclareço que a alegação de ausência de dolo deve ser rejeitada, tendo em vista que a existência do dolo genérico é suficiente para a tipificação do ato de improbidade previsto no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Portanto, apenas a vontade do réu em nomear sua madrastra ao cargo comissionado, como ficou demonstrado, é o suficiente para a caracterização da conduta ímproba, mesmo que sem outras finalidades.

Ademais, a ausência de dano ao erário ou enriquecimento ilícito são desnecessários para a caracterização dos atos descritos no art. 11 da Lei 8429/92, tendo em vista que os fatos ali descritos se caracterizam pela ofensa aos princípios da Administração Pública.

Além disso, consigno que a alegação de que a exoneração da servidora ocorreu tão logo o réu tenha sido notificado pelo autor, tornando pública a ilegalidade, não afasta o ato de improbidade, sendo tal circunstância valorada para fins de dosimetria da reprimenda.

Por todos esses fundamentos, demonstrado onexo causal entre a conduta e o resultado lesivo (ofensa aos princípios da Administração), bem como o dolo genérico, a condenação do réu pela prática de ato de improbidade administrativa, por ofensa ao art. 11, *caput*, da Lei de Improbidade, é medida que se impõe.

Em relação as sanções aplicáveis ao réu, necessário se faz observar o conjunto probatório dos autos, os fatos apurados e os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, a fim de que seja aplicada a pena adequada ao caso concreto.

Neste sentido, é facultado ao julgador, observada a natureza do dano e a sua extensão, aplicar cumulativamente ou isoladamente as sanções previstas na Lei 8.429/92.

No caso dos autos, deve ser observado o disposto no art. 12, III, da referida lei, que dispõe que:

Art. 12. 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: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

(...)

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.

(...)

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Considerando a prática de nepotismo e pautado nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, passo a aplicar as penalidades civis compatíveis com os atos de

improbidade tipificados no art. 11 da Lei 8.429/92, em especial considerando que o réu exonerou a sua madrasta ainda durante o procedimento administrativo de investigação instaurado pelo Ministério Público e que o tempo do exercício no cargo em comissão ocorreu durante os meses de janeiro a novembro de 2017.

Desse modo, observados o grau de reprovabilidade da conduta e a posição hierárquica do agente (prefeito), bem como o objetivo público da exemplaridade da resposta judicial, reputo serem desarrazoadas a suspensão dos direitos políticos do réu e a proibição de contratar com o Poder Público, pois não se apurou que a servidora tenha recebido tratamento diferenciado ou que tenha deixado de prestar os serviços que lhe foram atribuídos por sua chefia imediata ou, ainda, que tenha recebido vantagem além da remuneração prevista para o cargo.

Assim, imponho ao réu o pagamento de multa civil correspondente a 3 (três) vezes o valor da última remuneração percebida por ele no cargo de Prefeito, por ser proporcional à conduta praticada, conforme acima exposto.

Não há que se falar em ressarcimento integral do dano e/ou perda de valores porque não houve dano econômico ao erário ou enriquecimento indevido. Também não há que se falar em perda da função pública, tendo em vista a suficiência da penalidade imposta acima, consentânea com o princípio da razoabilidade que também deve nortear as sanções administrativas, mostrando-se adequada à finalidade da norma, além de possuir caráter inibitório de futuras práticas contrárias aos princípios que orientam a Administração Pública.

Ante exposto, **JULGO PROCEDENTE** o pedido declinado na exordial para **CONDENAR** o réu **FÁBIO TYRONE BRAGA DE OLIVEIRA**, qualificado nos autos, pela prática de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92 e, por consequência, com base no art. 12, III da mesma lei, aplico-lhe a sanção de pagamento de multa civil no valor equivalente a 03 (três) vezes da sua última remuneração no exercício de Prefeito, acrescido de correção monetária pelo IPCA-E desde a data desta sentença e juros de mora pelo índice mensal oficial da poupança a partir do trânsito em julgado.

Com isso, resolvo o mérito do processo, nos moldes do art. 487, I do Código de Processo Civil.

Custas pelo réu. Sem honorários advocatícios de sucumbência (art. 18 da Lei nº 7.347/85 e art. 128, § 5º, II, a, da CF/88)¹.

Após o trânsito em julgado desta sentença, adotem-se as seguintes providências:

1. Alimente-se o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do CNJ, informando os dados da condenação destes autos.

2. Intime-se o Ministério Público para promover a execução da obrigação de pagar.

Publicação e registro eletrônicos. Intimem-se.

Sousa, data do registro eletrônico.

NATAN FIGUEREDO OLIVEIRA

Juiz de Direito

1 É firme a jurisprudência do STJ no sentido de que, por critério de simetria, não cabe a condenação da parte vencida em ação civil pública proposta pelo Ministério Público ao pagamento de honorários advocatícios.



Assinado eletronicamente por: **NATAN FIGUEREDO OLIVEIRA**

15/07/2021 19:09:19

<http://pje.tjpb.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **45821105**



210715190915551000000043538664