



Poder Judiciário da Paraíba
5ª Vara Mista de Sousa

AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65) 0000182-96.2008.8.15.0491

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAIBA

REU: JOAO BOSCO NONATO FERNANDES, MUNICIPIO DE UIRAUNA

SENTENÇA

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA propôs **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** contra **JOÃO BOSCO NONATO FERNANDES** e **MUNICÍPIO DE UIRAÚNA**, qualificados nos autos.

Alegou o autor, em resumo, que o primeiro réu, na condição de prefeito do município de Uiraúna nomeou parentes seus, do seu chefe de gabinete e da vice-prefeita à época para o exercício de cargos em comissão (Secretaria de Finanças, Secretária de Ação Social e Assessores Técnicos), mantendo as contratações mesmo após notificação ministerial, 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 primeiro réu nas sanções por ato de improbidade administrativa, bem como a declaração de nulidade dos atos de nomeação dos parentes com a condenação dos réus para exoneração dos ocupantes de cargo em comissão com relação de parentesco, até o terceiro grau, com o prefeito, vice-prefeito, procurador-geral, vereadores, titulares de cargos de direção, chefia e assessoramento. Outrossim, pediu a condenação do segundo réu a abster-se de nomear tais pessoas para o exercício de cargo em comissão, ou contratá-las ou contratar pessoas jurídicas de que sejam sócios ou empregados, mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Juntou documentos.

O feito tramitou até o trânsito em julgado da sentença do id. 24187732 - págs. 29/40, mas, depois de iniciada a fase de execução, sobreveio o acórdão proferido na ação rescisória nº 0800207-16.2016.8.15.0000 (id. 24187441 – págs. 13/19).

Notificados, os demandados apresentaram defesas preliminares (id'. 24187441 - págs. 38/47 e 49/57).

Recebida a petição inicial (id. 24187441 -págs. 59/60).

O réu João Bosco Nonato Fernandes apresentou contestação (id. 24187441 - págs. 67/81) sustentando, em resumo, a ausência da prática de nepotismo por falta de lei municipal que vedasse a nomeação de parentes do gestor para cargos em comissão ou função gratificada e que não foi provado nos autos a inaptidão dos servidores nomeados para o exercício dos cargos públicos nem que tenham percebido remuneração superior ao devido pela efetiva prestação dos serviços. Defendeu, ainda, que dos 90 cargos de provimento em comissão

existentes no Município de Uiraúna apenas 03 foram ocupados por seus parentes, quais sejam, Ana Maria Cavalcante, Maria Julieth Gomes Fernandes e Maria Neuma Fernandes, esposa, cunhada e irmã, respectivamente, sendo que as duas primeiras ocupam cargos de secretárias municipais, de natureza política. Por fim, sustentou a falta de dolo na nomeação dos servidores indicados na exordial, não sendo caracterizado ato ímprobo. Requereu a improcedência do pedido autoral.

O Município de Uiraúna apresentou contestação (id. 24187441 -págs. 83/95) sustentando, em resumo, que as nomeações questionadas pelo autor se deram com base na Lei Orgânica municipal, sendo que apenas uma servidora ocupante de cargo em comissão, Maria Neuman Fernandes, era parente do prefeito à época, mas recebeu remuneração condizente com as funções e o serviço foi prestado. Alegou, ainda, que, as duas outras parentes do então prefeito exerciam cargos de secretária, os quais não alcançados pela vedação ao nepotismo por se tratar de cargos de natureza política.

Réplica apresentada (id. 24187441 -págs. 98/100).

Instadas as partes à especificação de provas, o autor e o segundo réu requereram o julgamento imediato e o primeiro réu não se manifestou (id's. 40615255, 40624539 e 39710916).

É o relatório. Decido.

Passo ao julgamento do feito no estado em que se encontra, uma vez que as partes declinaram da dilação probatória e os elementos constantes dos autos são suficientes ao convencimento judicial (arts. 355 e 370, ambos do CPC). Ademais, 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).

Pois bem. 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 pessoas da família do agente público para o exercício da cargos comissionados na Administração Pública municipal.

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 análise do material probatório acostado aos autos.

Quanto à nomeação de Maria Julieth Gomes Fernandes (esposa do primeiro réu) e Ana Maria Cavalcante (cunhada do primeiro réu) para os cargos de Secretária de Ação Social e

Secretária de Finanças, de logo refuto a alegação de nepotismo porque não há nos autos a demonstração de ausência de qualificação técnica ou idoneidade para que elas exercem os cargos de natureza política (primeiro escalão) para os quais foram indicadas, conforme entendimento sedimentado pela jurisprudência. Nesse sentido:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECLAMAÇÃO. NEPOTISMO. SÚMULA VINCULANTE 13. 1. Reclamação em que se impugna ato de nomeação de filho do Prefeito Municipal de Mesquita/RJ para o cargo de secretário municipal. 2. **O Supremo Tribunal Federal tem afastado a aplicação da Súmula Vinculante 13 de cargos públicos de natureza política, ressalvados os casos de inequívoca falta de razoabilidade, por manifesta ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral. Precedentes.** 3. Não há nos autos prova inequívoca da ausência de razoabilidade da nomeação, de modo que esta deve ser impugnada por via que permita dilação probatória. 4. Inaplicabilidade da sistemática da repercussão geral (tema 1.000) à impugnação de ato administrativo. 5. Agravo interno a que se nega provimento. (STF, Rcl 29033 AgR, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 17/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-022 DIVULG 04-02-2020 PUBLIC 05-02-2020). *Destaque acrescido.*

Em paralelo, verifico restar demonstrado que durante a gestão do réu João Bosco Nonato Fernandes, prefeito de Uiraúna, foram nomeados parentes seus e de titulares de cargos de direção para o exercício de cargos comissionados, como apurado no Inquérito Civil Público nº 19/2006 (id. 24187731 -págs. 37/40), tais como, o Sr. José Gildenor Anacleto, irmão do Chefe de Gabinete nomeado para o cargo de Assessor Técnico Símbolo AT-7; a Sra Maria Jaquelina de Oliveira Santiago, cunhada da Vice-Prefeita, para o cargo de Assessora Técnica Símbolo AT-3; o Sr. Isaías Cavalcante Fernandes, filho da Secretária de Finanças, para o cargo de Assessor Técnico Símbolo AT-1; Maria Neuman Fernandes, irmã do prefeito, para o cargo de Assessora Técnica.

De fato, o parentesco de tais servidores com o primeiro demandado ou com outros titulares de cargos de direção da gestão municipal restam incontroversos nos autos, restando também demonstrado que o primeiro demandado manteve as contratações mesmo depois da Recomendação nº 003/2006 do Ministério Público para exonerasse os servidores parentes.

É evidente que a nomeação de servidor para exercer cargo de confiança constitui ato privativo do Prefeito. Desse modo, está claro que a nomeação de parente (do prefeito, da secretária finanças, do chefe de gabinete e da vice-prefeita) para ocupar cargos públicos em comissão, 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

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 os parentes para os cargos comissionados é o suficiente para a caracterização da conduta ímproba, mesmo que sem outras finalidades, mormente quando as contratações foram mantidas mesmo depois da recomendação do Ministério Público para exoneração.

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 prática de atos ofensivos aos princípios da Administração Pública.

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 primeiro réu pela prática de ato de improbidade administrativa, por ofensa ao art. 11, *caput*, da Lei de Improbidade, é, pois, medida que se impõe.

De outro lado não vislumbro a responsabilidade do ente federado demandado, pois o ato de improbidade constitui conduta do agente administrativo ou de terceiro que com ele concorre para causar dano ao erário, enriquecer-se ilicitamente ou violar princípios da Administração Pública. Portanto, não há como considerar o segundo demandado responsável pelos atos indicados na exordial.

Quanto à pretensão inibitória que visa proibir o Município de nomear parentes dos agentes públicos do primeiro escalão para o exercício de cargo em comissão ou contratá-los sem licitação, entendo não ser cabível, vez que se trata de hipótese futura já proibida pela Constituição Federal, pela Lei de Improbidade Administrativa, pela Súmula Vinculante nº 13, sendo desnecessário provimento judicial neste particular.

Já o pedido de declaração de nulidade dos atos de nomeação com a consequente exoneração dos servidores apontados na exordial perdeu o objeto no curso do processo, considerando que o réu deixou de ser prefeito e tais servidores não mais ocupam os respectivos cargos.

Em relação as sanções aplicáveis ao primeiro 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, de 1.992.

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.

No caso concreto, 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 não exonerou os diversos parentes seus e de outros agentes do primeiro escalão de sua gestão mesmo depois de advertido pelo Ministério Público sobre a prática de nepotismo.

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 ou a proibição de contratar com o Poder Público, pois não se apurou que os servidores parentes tenham recebido tratamento diferenciado ou que tenham deixado de prestar os serviços que lhe foram atribuídos ou, ainda, que tenham recebido vantagem além da remuneração prevista para o cargo.

Assim, imponho ao réu o pagamento de multa civil correspondente a 12 (doze) vezes o valor da última remuneração percebida por ele no cargo em que ocupou (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 por não houve dano econômico ao erário ou enriquecimento indevido. Também não há que se falar em perda da função pública, tendo em vista que não ocupa mais o cargo de prefeito e por considerar 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 EM PARTE** o pedido declinado na exordial para **CONDENAR** o réu **JOÃO BOSCO NONATO FERNANDES**, 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 pelo valor equivalente 12 (doze) vezes o valor da sua última remuneração no exercício do cargo público, acrescida 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. Além disso, **JULGO IMPROCEDENTES** os pedidos formulados em face do **MUNICÍPIO DE UIRAÚNA**.

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

Custas pelo primeiro 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**

22/07/2021 20:35:16

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

ID do documento: **46130787**



21072220351505200000043830887