

**APELAÇÃO CÍVEL N.º 765.956-9, DE MARINGÁ – 2ª.
VARA CÍVEL**

APELANTE 1: CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ

APELANTE 2: JOÃO ALVES CORREA E OUTROS

APELANTE 3: MARLY MARTIN SILVA

APELANTE 4: EDITH DIAS DE CARVALHO E
OUTROS

APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO
DO PARANÁ

RELATOR: DES. ABRAHAM LINCOLN CALIXTO

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NEPOTISMO. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DA CÂMARA MUNICIPAL E DE SEU PRESIDENTE. REJEIÇÃO. CAPACIDADE JUDICIÁRIA PARA DEFENDER OS ATOS INTERNA CORPORIS – *A Câmara Municipal, na qualidade de pessoa jurídica de direito público interno, possui legitimidade para defender em juízo atos relacionados às suas prerrogativas e competências, como a contratação e exoneração de seus servidores.*

PRELIMINAR DE PERDA DO OBJETO. INOCORRÊNCIA – *A pretensão deduzida na petição inicial é no sentido de condenação dos agentes políticos pela prática de ato de improbidade administrativa e não simplesmente a exoneração dos servidores descritos na exordial, razão pela qual não ocorreu a perda do objeto da demanda.*

PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA. AFASTADA. INOCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA, EM VIRTUDE DO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE – *O julgamento antecipado do feito não acarreta cerceamento do direito de defesa da parte, quando as questões debatidas são, preponderantemente, de direito e os fatos encontram-se comprovados pela prova documental encartada aos autos.*

PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO REJEITADA. RAZÕES DE DECIDIR SUCINTAS, PORÉM SUFICIENTES PARA A FORMAÇÃO DO JUÍZO DE CONVICÇÃO – *Deve-se entender como fundamentação a exposição dos motivos pelos quais o magistrado entendeu ser possível a aplicação de determinado preceito jurídico ou a explanação das razões pelas quais entende ser procedente ou improcedente o pleito submetido à sua análise, sendo certo que a solução contrária ao interesse da parte não caracteriza ausência de fundamentação, ainda que feita de forma breve e concisa.*

MÉRITO. CONTRATAÇÃO DE PARENTES PARA OCUPAR CARGO COMISSIONADO (NEPOTISMO). CONFIGURAÇÃO DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVO. ENQUADRAMENTO NO ARTIGO 11, DA LEI N.º 8.429/92. CONDUTA DOLOSA QUE ATENTA CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRECEDENTES DESTA CORTE, DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO SUPREMO TRIBUNAL



Apelação Cível n.º 765.956-9

FEDERAL – “(...) O Supremo Tribunal, por ocasião do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade 12/DF, ajuizada em defesa do ato normativo do Conselho Nacional de Justiça (Resolução 7/2005), se pronunciou expressamente no sentido de que o nepotismo afronta a moralidade e a impessoalidade da Administração Pública. O fato de a Resolução 7/2005 - CNJ restringir-se objetivamente ao âmbito do Poder Judiciário, não impede – e nem deveria – que toda a Administração Pública respeite os mesmos princípios constitucionais norteadores (moralidade e impessoalidade) da formulação desse ato normativo. A prática de nepotismo encerra grave ofensa aos princípios da Administração Pública e, nessa medida, configura ato de improbidade administrativa, nos moldes preconizados pelo art. 11 da Lei 8.429/1992.” (REsp 1009926/SC, 2ª. Turma, Relator Ministra ELIANA CALMON, DJ 10/02/210).

DEVOLUÇÃO DOS SALÁRIOS PERCEBIDOS PELOS SERVIDORES. INADMISSIBILIDADE. JUSTA CONTRAPRESTAÇÃO AO TRABALHO PRESTADO, SOB PENA DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – Não obstante a nulidade das contratações, é direito do empregado auferir o salário relativo ao tempo em que laborou, haja vista a necessidade de contraprestação mínima pelo trabalho por ele desempenhado, sob pena de restar configurado o enriquecimento ilícito da Administração, pois, do contrário, se beneficiaria do trabalho dos empregados, sem nenhuma obrigação quanto à sua contraprestação.

RECURSO DA CÂMARA MUNICIPAL DESPROVIDO.



Apelação Cível n.º 765.956-9

**DEMAIS RECURSOS PARCIALMENTE PROVIDOS
PARA AFASTAR A CONDENAÇÃO À DEVOLUÇÃO
DOS SALÁRIOS PERCEBIDOS PELOS SERVIDORES.**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n.º 765.956-9, da 2ª. Vara Cível de Maringá, em que são apelantes CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ, JOÃO ALVES CORREA E OUTROS, MARLY MARTIN SILVA, e EDITH DIAS DE CARVALHO E OUTROS e apelado, MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ.

I. RELATÓRIO

1. Tratam-se de recursos de apelação cível interpostos por CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ, JOÃO ALVES CORREA E OUTROS, MARLY MARTIN SILVA, e EDITH DIAS DE CARVALHO E OUTROS em face da respeitável sentença que nos autos de Ação Civil Pública sob n.º 121/06 ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, julgou extinto o processo, sem resolução de mérito, em relação à ré FELISMINA DIAS NERY BATISTA, com base no artigo 267, inciso VI, do Código de Processo Civil, e quanto aos demais réus julgou procedente o pedido da inicial para: a) declarar a nulidade das nomeações e investiduras dos réus DONIZETE ALVES CORREA, LEONEL NUNES DE PAULA CORREA, TONI ROBSON ALVES CORREA, CLÁUDIA HOFFMAN, MOISES MANTIN, WANDERLEI RODRIGUES SILVA JUNIOR, ROSEANE RODRIGUES CRISPIM, JANETE DOS SANTOS, LUIS CARLOS BORIN, ELAINE CRISTINE CARVALHO MIRANDA, FABRICIA PEREIRA DIAS, JUNIOR CÉSAR DE OLIVEIRA BRAVIN, VENDA DE OLIVEIRA BRAVIN, ELIZABETH OLIVEIRA LIMA, LUZIA GALETI

DE OLIVEIRA LIMA, CARLOS ALBERTO GALETI, BRUNA JAQUELINE SILVA REGINI, ELIO GOMES DOS SANTOS, LUCINEI ROSADA DIAS, RAFAEL MARINS DIAS, ANTONIO CARLOS DE OLIVEIRA E HELTON ROSADA DIAS; b) condenar a ré CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ ao cumprimento de obrigação de fazer consistente na exoneração de tais réus no prazo máximo de 60 dias; c) condenar os vereadores réus JOÃO ALVES CORREA, ALTAMIR ANTONIO DOS SANTOS, EDITH DIAS DE CARVALHO, APARECIDO DOMINGOS REGINI, FRANCISCO GOMES DOS SANTOS, DORIVAL FERREIRA DIAS, BELINO BRAVIN FILHO, ODAIR DE OLIVEIRA LIMA e MARLY MARTIN SILVA a sofrerem as sanções previstas no artigo 12, inciso III, da Lei n.º 8.429/92; d) condenar o réu ALTAMIR ANTONIO DOS SANTOS a restituir aos cofres públicos os valores pagos a título de vencimentos à funcionária JANETE DOS SANTOS; e) condenar EDITH DIAS DE CARVALHO a restituir aos cofres públicos os valores pagos a título de vencimentos dos funcionários LUIS CARLOS BORIN, ELAINE CRISTINE DE CARVALHO MIRANDA, FABRICIA PEREIRA DIAS e FELISMINA DIAS NERY SILVA REGINI; f) condenar o réu APARECIDO DOMINGOS REGINI a restituir aos cofres públicos os valores pagos a título de vencimentos à funcionária BRUNA JAQUELINE SILVA REGINI; g) condenar o réu FRANCISCO GOMES DOS SANTOS a restituir aos cofres públicos os valores pagos a título de vencimentos ao funcionário ELIO GOMES DOS SANTOS; h) condenar o réu DORIVAL FERREIRA DIAS a restituir aos cofres públicos os valores pagos a título de vencimentos aos funcionários LUCINEI ROSADA DIAS, RAFAEL MARINS DIAS, ANTONIO CARLOS DE OLIVEIRA e HELTON ROSADA DIAS; i) condenar o réu BELINO BRAVIN FILHO a restituir aos cofres públicos os valores pagos a título de vencimento aos funcionários JUNIOR CÉSAR DE OLIVEIRA BRAVIN e VANDA DE OLIVEIRA BRAVIN; j) condenar o réu ODAIR DE OLIVEIRA LIMA a restituir aos cofres públicos os valores pagos a título de vencimentos aos funcionários ELIZABETH OLIVEIRA LIMA, LUZIA GALETI DE OLIVEIRA LIMA e CARLOS ALBERTO GALETI; k) condenar a ré MARLY MARTIN SILVA a restituir aos cofres públicos os valores pagos a título de vencimentos aos funcionários MOISES MARTIN e WANDERLEI RODRIGUES

SILVA JUNIOR; l) condenar o réu JOÃO ALVES CORREIA a restituir aos cofres públicos os valores pagos a título de vencimento, aos funcionários DONIZETE ALVES CORREA, LEONEL NUNES DE PAULA CORREA, TONI ROBSON ALVES CORREA, CLÁUDIA HOFFMAN e a todos os demais funcionários réus, solidariamente com os demais vereadores; m) suspender os direitos políticos dos réus JOÃO ALVES CORREA, ALTAMIR ANTONIO DOS SANTOS, EDITH DIAS DE CARVALHO, APARECIDO DOMINGOS REGINI, FRANCISCO GOMES DOS SANTOS, DORIVAL FERREIRA DIAS, BELINO BRAVIN FILHO, ODAIR DE OLIVEIRA LIMA e MARLY MARTIN SILVA por três anos; n) condenar os vereadores ao pagamento de multa civil equivalente a dez vezes o valor da última remuneração percebida no cargo de vereador, atualizado pelo INPC a partir da data da sentença; o) proibi-los de contratar com o Poder Público ou de 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.

Por fim, esclareceu que os valores a serem restituídos devem ser corrigidos pelo INPC a partir da data de cada pagamento aos funcionários, a ser acrescidos de juros de 12% (doze por cento) ao ano, contados da citação, e condenou os réus JOÃO ALVES CORREA, ALTAMIR ANTONIO DOS SANTOS, EDITH DIAS DE CARVALHO, APARECIDO DOMINGOS REGINI, FRANCISCO GOMES DOS SANTOS, DORIVAL FERREIRA DIAS, BELINO BRAVIN FILHO, ODAIR DE OLIVEIRA LIMA e MARLI MARTIN SILVA ao pagamento de honorários advocatícios em favor do autor, fixados em R\$700,00 (setecentos reais), nos termos do artigo 20, §4º., do Código de Processo Civil.

2. Através de suas razões recursais, A CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ pretende a reforma do *decisum*, arguindo, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva *ad causam*, eis que não tem personalidade jurídica, mas apenas personalidade judiciária.

Afirma que, em verdade, deve figurar no pólo ativo da presente demanda, razão pela qual requer sua habilitação, nos termos do artigo 5º., §2º. da Lei n.º 7.347/85.

Suscita, ainda, a perda do objeto da ação, pois os servidores já foram exonerados dos cargos que ocupavam.

No mérito, defende que a decisão que lhe determinou exonerar os servidores descritos na inicial não pode prevalecer, porquanto não se pode presumir que a nomeação de parentes para cargos comissionados, por si só, viola os princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência, sobretudo porque inexistente legislação específica regulando a matéria, bem como porque a Súmula Vinculante n.º 13 do Supremo Tribunal Federal não se aplica aos fatos ocorridos antes de sua edição e aos agentes políticos.

Por fim, pede o provimento do recurso, nos termos expostos.

3. JOÃO ALVES CORREA, ALTAMIR ANTONIO DOS SANTOS, APARECIDO DOMINGOS REGINI, FRANCISCO GOMES DOS SANTOS, DORIVAL FERREIRA DIAS, BELINO BRAVIN FILHO e ODAIR DE OLIVEIRA igualmente irresignados, sustentam que não agiram com dolo, uma vez que a contratação de parentes para ocupar cargo em comissão era prática comum em todos os poderes constituídos, tanto que não havia lei que proibisse tais nomeações, o que só veio a ocorrer com a edição da Súmula Vinculante n.º 13 do Supremo Tribunal Federal.

Asseveram, outrossim, que as contratações ocorreram antes da edição da aludida súmula e que segundo entendimento doutrinário e jurisprudencial, em tal situação, deve restar comprovado o dolo a fim de se poder enquadrar a conduta do agente político como ato de improbidade administrativa.

Caso se entenda pela prática de ato administrativo no caso concreto, argumentam que a condenação à restituição dos valores pagos a título de salário não pode prosperar, sob pena de configurar enriquecimento ilícito da Administração Pública.

Finalizam postulando o provimento do apelo, para que seja reformada a sentença, julgando-se improcedentes os pedidos feitos na inicial.

4. . MARLY MARTIN SILVA, por sua vez, requer a reforma da decisão judicial, argumentando, em síntese, que esta Egrégia Corte tem se posicionado pela improcedência de ações como a ora em comento, sob o fundamento de que a edição da Súmula Vinculante n.º 13 do Supremo Tribunal Federal é o marco definitivo para o fim do nepotismo.

Além disso, menciona que os Vereadores não causaram danos ao erário a dar ensejo à devolução dos valores pagos, não havendo, ademais, prova de qualquer ato de improbidade, considerando que a prática de nepotismo não é ilegal.

Desta feita, diz estar ausente suporte fático e legal a amparar a ação de que tem origem este apelo, motivo pelo qual deve ser dado provimento ao recurso, a fim de se julgar improcedentes os pedidos nela formulados.

5. EDITH DIAS DE CARVALHO, ELAINE CRISTINE DE CARVALHO MIRANDA, FABRICIA PEREIRA DIAS e FELISMINA DIAS NERY SILVA REGINI também demonstram o inconformismo, suscitando as seguintes preliminares: a) cerceamento de defesa, pois o magistrado, além de somente analisar as preliminares invocadas quando proferiu sentença, dispensou a necessária produção de provas em audiência, em especial o depoimento pessoal, e ao assim proceder violou os princípios do contraditório e ampla defesa; b) ausência de fundamentação e incoerência da sentença, considerando que houve condenação da ré EDITH DIAS DE CARVALHO a devolver os valores concernentes aos vencimentos dos servidores FELISMINA DIAS NERY BATISTA e LUIS CARLOS BORIN, em relação aos quais houve a extinção do feito sem resolução de mérito; e c) ausência de fundamentação da sentença para a declaração de nulidade da nomeação e investidura de ELAINE CRISTINE DE CARVALHO MIRANDA, eis que a nomeação está amparada por preceito constitucional e legal e regimental, devendo-se, ademais, considerar que a servidora é efetiva e inclusive possui pós graduação.

No mérito, aduzem que o Vereador possui prerrogativa de nomear pessoas de sua confiança, incluindo pessoas com as quais possui laços sanguíneos, até porque não há qualquer norma proibitiva neste sentido.

Acrescentam que a hipótese versada nos autos não se subsume ao disposto nos artigos 10 e 11, da Lei n.º 8.429/92, seja por não ter se configurado qualquer conduta desonesta, seja em razão de não haver qualquer dano ao erário.

Afirmam, ainda, que o apelado não se desincumbiu do seu ônus probatório em comprovar a existência de qualquer ato de improbidade, nos termos em que exige o artigo 333, inciso I, do Código de Processo Civil.

Por tais razões, propugnam o provimento do apelo.

6. O apelado apresentou contrarrazões às fls. 1565/1597, defendendo o acerto do julgado e pugnando pela sua manutenção.

7. Regularmente processados, vieram os autos a esta Corte para julgamento.

8. Em parecer exarado às fls. 1616/1627, a douta Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pelo não conhecimento dos recursos, diante da perda do objeto da ação em decorrência da edição da Súmula Vinculante n.º 13 do Supremo Tribunal Federal.

É o relatório.

II. VOTO E SUA FUNDAMENTAÇÃO

1. Presentes os requisitos de admissibilidade, conheço da apelação cível interposta.

2. Analisando as razões de decidir do ilustre Julgador singular, tenho que a decisão objurgada deverá ser parcialmente reformada por este Colegiado.

Senão vejamos.

3. Antes de adentrar ao mérito cumpre analisar as preliminares suscitadas pelos recorrentes, para desde já, afastá-las.

A começar pela preliminar de ilegitimidade passiva aventada pela CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ, tenho que a mesma não merece ser acolhida.

Sabe-se que a Câmara Municipal é um órgão público, e, nesta qualidade, não possui personalidade jurídica ou capacidade processual. A doutrina e a jurisprudência, contudo, confere-lhe excepcionalmente capacidade judiciária para atuar em Juízo, somente para defender os atos *interna corporis*, isto é, aqueles relacionados às suas prerrogativas constitucionais ou competências.

A propósito, ensina **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**:

"[...] Como círculo interno de poder, o órgão em si é despersonalizado; apenas integra a pessoa jurídica. A capacidade processual é atribuída á pessoa física ou jurídica, como bem averba o artigo 7º do CPC, segundo o qual toda pessoa que se acha no exercício dos seus direitos tem capacidade para estar em juízo. Sendo assim, o órgão não pode, como regra geral, ter capacidade processual, ou seja, idoneidade para figurar em qualquer dos pólos de uma relação processual. De algum tempo para cá, todavia, tem evoluído a idéia de que conferir capacidade a órgãos públicos para certos tipos de litígio. Um desses casos é o da impetração de mandado de segurança por órgãos públicos de natureza constitucional, quando se trata da defesa de sua competência, violada por ato de outro órgão. [...]"

Repita-se, porém, que essa excepcional personalidade judiciária só é aceita em relação aos órgãos mais elevado do Poder Público, de envergadura constitucional, quando defendem suas prerrogativas e competência. Por outro lado, esse tipo de conflito se passa entre órgãos da mesma natureza, como é o caso (talvez o mais comum) de litígio entre o Executivo e o Legislativo, e, como pertencem à mesma pessoa política, não haveria mesmo outra alternativa senão admitir-lhes, por exceção, a capacidade processual. O que não nos parece tecnicamente adequado é a formação de litisconsórcio entre o órgão e a própria pessoa a que pertence, como já foi decidido. Ou a personalidade judiciária é atribuída ao órgão em si para a defesa da sua competência, ou, se o problema é diverso, a capacidade deve ser da pessoa federativa, ainda que a controvérsia atinja mais especificadamente determinado órgão.”

(in *MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO*, 10 ed. rev., ampl. e atual., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 10).

No caso versado nos autos, resta patente que a CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ e seu Presidente possuem relação jurídica de direito material que os permitam litigar no pólo passivo da ação, na medida em que é deles a competência para a contratação e exoneração de seus servidores.

Afasto, pois, a preliminar de ilegitimidade passiva e, por conseqüência, o pedido para figurar no pólo ativo da ação.

4. Melhor sorte não merece a preliminar de perda do objeto da demanda de que tem origem este apelo, tendo em vista que a pretensão deduzida na petição inicial é no sentido de condenação dos agentes políticos pela prática de ato de improbidade administrativa e não simplesmente a exoneração dos servidores descritos na exordial.

Assim sendo, forçoso concluir que o feito não perdeu seu objeto.

5. Quanto ao suposto cerceamento de defesa, em virtude do indeferimento de provas e conseqüente julgamento antecipado da lide, razão alguma assiste às apelantes EDITH DIAS DE CARVALHO e outros.

Como cediço, o julgamento antecipado da lide se dará quando a prova carreada aos autos for suficiente para formar a convicção do julgador e não houverem mais pontos controvertidos a serem esclarecidos (artigo 330, inciso I, do Código de Processo Civil).

Tem-se daí, que o julgador não está adstrito a deferir a produção de prova postulada, porque a parte assim o requereu, valendo ressaltar, ainda, que o juiz, como destinatário final da prova, pode dispensar a produção das provas que julgar desnecessárias (artigo 130 do aludido diploma legal).

Na espécie, não obstante as recorridas tenham protestado pela produção de provas, o MM. Juiz sentenciou o feito, por entender que a prática de nepotismo configura ato de improbidade administrativa, na medida em que ofende os princípios constitucionais insculpidos no caput do artigo 37 da Constituição Federal.

Diante dessas premissas, forçoso concluir que a prova testemunhal nada acrescentaria ao deslinde do feito, porquanto a matéria fática encontrava-se suficientemente esclarecida nos autos e a discussão travada na demanda cingia-se à análise de questão unicamente de direito, o que possibilitou ao magistrado a formação de um juízo de convencimento amplo e exauriente da causa, motivo pelo qual inexistiram entraves para que a lide fosse julgada no estado em que se encontrava.

Não é demais lembrar que o julgamento antecipado do feito não acarreta cerceamento do direito de defesa da parte, quando as questões debatidas são, preponderantemente, de direito e os fatos encontram-se comprovados pela prova documental encartada aos autos, o que é precisamente o caso dos autos, como adiante se verá.

Desta forma, hei por bem afastar a preliminar argüida.

6. A preliminar de cerceamento de defesa também deve ser rechaçada.

Deve-se entender como fundamentação a exposição dos motivos pelos quais o magistrado entendeu ser possível a aplicação de determinado preceito jurídico ou a explanação das razões pelas quais entende ser procedente ou improcedente o pleito submetido à sua análise, sendo certo que a solução contrária ao interesse da parte não caracteriza ausência de fundamentação, mesmo que feita de forma breve e concisa.

A propósito, esta é a orientação adotada pelo Supremo Tribunal Federal, valendo transcrever, por elucidativas, as seguintes ementas de seus julgados:

"(...)

RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Fundamentação do acórdão recorrido. Existência. Não há falar em ofensa ao art. 93, IX, da CF, quando o acórdão impugnado tenha dado razões suficientes, embora contrárias à tese da recorrente.

"(...)."

(AI-AgR 426.981, 1ª. Turma, Relator Ministro **CEZAR PELUSO**, DJ 05/11/04).

"1. Decisão Judicial: Exigência constitucional de fundamentação: inteligência.

O que a Constituição exige, no art. 93, IX, é que a decisão judicial seja fundamentada; não, que a fundamentação seja correta, na solução das questões de fato ou de direito da lide: declinadas no julgado as premissas, corretamente assentadas ou não, mas coerentes com o dispositivo do acórdão, está satisfeita a exigência constitucional.

(...)."

(AI-AgR 402.819, 1ª. Turma, Relator Ministro **SEPÚLVEDA PERTENCE**, DJ 05/09/03).

No caso em apreço, é possível perceber da atenta leitura da sentença objurgada que o MM. Juiz, embora de forma sucinta, consignou expressamente que a nomeação de parentes para ocupar cargo em comissão afronta os princípios da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, razão pela qual cabível a condenação dos agentes políticos pela prática de ato de improbidade administrativa.

Desta feita, não há que se falar em ausência de fundamentação quanto à procedência do pedido.

No mais, as razões expostas pelas recorrentes se confundem com o mérito e com ele será analisada.

Passo, então, à análise do mérito da questão posta em debate.

7. A controvérsia recursal cinge-se em verificar se no caso concreto a contratação de parentes para ocupar cargos em comissão na Câmara Municipal de Maringá configurou ou não prática de ato de improbidade administrativa.

Neste passo, necessário esclarecer que não se discute a legalidade ou não da proibição da contratação de parentes para ocupar cargos comissionados, mas sim se a prática de nepotismo antes da edição da Súmula Vinculante n.º 13 do Supremo Tribunal Federal constitui ato de improbidade administrativa tipificado no artigo 11 da Lei n.º 8.429/92.

Como sabido, para que se configure ato de improbidade administrativa subsumível ao referido artigo é imprescindível a comprovação do dolo.

Neste sentido, confira-se o teor do enunciado n.º 10 desta Egrégia Corte, *verbis*:

“Faz-se necessária a comprovação do elemento subjetivo de conduta do agente para que se repute seu ato como de improbidade administrativa (dolo, nos casos dos arts. 11 e 9.º e, ao menos, culpa nos casos do art. 10 da Lei n.º 8.429/1992).”

Conforme consta dos autos, os requeridos, ora recorrentes, JOÃO ALVES CORREA, ALTAMIR ANTONIO DOS SANTOS, EDITH DIAS DE CARVALHO, APARECIDO DOMINGOS REGINI, FRANCISCO GOMES DOS SANTOS, DORIVAL FERREIRA DIAS, BELINO BRAVIN FILHO, ODAIR DE OLIVEIRA LIMA e MARLY MARTIN SILVA contrataram parentes seus para ocupar cargo em comissão na Câmara Municipal de Maringá.

Não obstante a ausência de lei proibindo a contratação de parentes no âmbito do Poder Legislativo de Maringá, o Supremo Tribunal Federal já decidiu a questão entendendo ser desnecessária a edição de lei formal vedando a prática de nepotismo, na medida em que tal proibição decorre diretamente dos princípios que norteiam a Administração Pública, consagrados no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal.

Entendeu, ainda, que embora a Resolução n.º 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça vede a prática de nepotismo no âmbito do Poder Judiciário, tal prática nos demais poderes também deve ser tida como ilícita.

Eis a ementa do julgado:

“ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VEDAÇÃO NEPOTISMO. NECESSIDADE DE LEI FORMAL. INEXIGIBILIDADE. PROIBIÇÃO QUE DECORRE DO ART. 37, CAPUT, DA CF. RE PROVIDO EM PARTE.

I - Embora restrita ao âmbito do Judiciário, a Resolução 7/2005 do Conselho Nacional da Justiça, a prática do nepotismo nos demais Poderes é ilícita.

II - A vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática.

III - Proibição que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal. IV - Precedentes.

V - RE conhecido e parcialmente provido para anular a nomeação do servidor, aparentado com agente político, ocupante, de cargo em comissão.”

(RE 579951/RN, Tribunal Pleno, Relator Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**, DJ 20/08/2008).

No caso dos autos, as contratações foram realizadas no início do ano de 2005, sendo que em 18 de outubro o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução 7, vedando a prática do nepotismo.

Entretanto, mesmo com a prática do nepotismo sendo condenada no Poder Judiciário, as contratações foram mantidas pelos vereadores recorrentes.

Com efeito, não consigo ver onde está a boa-fé, honestidade ou licitude na conduta dos apelantes ao contratar parentes para ocupar cargo em comissão quando tal prática já era conhecida e vista com maus olhos pela nossa sociedade.

Daí porque entendo ter restado configurado o dolo na conduta, pois além de a Administração Pública ter o dever de respeitar os princípios constitucionais insculpidos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, em especial, da moralidade e impessoalidade, a contratação dos parentes dos recorrentes se deu quando já existia orientação expressa em sentido contrário.

Diante dessas premissas, tenho que no caso vertente é perfeitamente possível enquadrar a conduta praticada pelos réus, ora apelantes, como ato de improbidade administrativa previsto no inciso I do artigo 11 da Lei n.º 8.429/92,

porquanto, a meu ver, demonstrado que eles agiram com a deliberada intenção de praticar ato ilegal ou desonesto, que atente contra os princípios insertos no caput do artigo 37 da Constituição Federal.

A fim de corroborar a tese ora esposada, transcrevo seguinte precedente emanado do Colendo Superior Tribunal de Justiça, *verbis*:

“ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – NEPOTISMO – VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – OFENSA AO ART. 11 DA LEI 8.429/1992 – DESNECESSIDADE DE DANO MATERIAL AO ERÁRIO.

1. Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina em razão da nomeação da mulher do Presidente da Câmara de Vereadores, para ocupar cargo de assessora parlamentar desse da mesma Câmara Municipal.

2. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o ato de improbidade por lesão aos princípios administrativos (art. 11 da Lei 8.249/1992), independe de dano ou lesão material ao erário.

3. Hipótese em que o Tribunal de Justiça, não obstante reconheça textualmente a ocorrência de ato de nepotismo, conclui pela inexistência de improbidade administrativa, sob o argumento de que os serviços foram prestados com 'dedicação e eficiência'.

4. O Supremo Tribunal, por ocasião do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade 12/DF, ajuizada em defesa do ato normativo do Conselho Nacional de Justiça (Resolução 7/2005), se pronunciou expressamente no sentido de que o nepotismo afronta a moralidade e a impessoalidade da Administração Pública.

5. O fato de a Resolução 7/2005 - CNJ restringir-se objetivamente ao âmbito do Poder Judiciário, não impede – e nem deveria – que toda a Administração Pública respeite os mesmos princípios constitucionais norteadores (moralidade e impessoalidade) da formulação desse ato normativo.

6. A prática de nepotismo encerra grave ofensa aos princípios da Administração Pública e, nessa medida, configura ato de improbidade administrativa, nos moldes preconizados pelo art. 11 da Lei 8.429/1992.

7. Recurso especial provido.”

(REsp 1009926/SC, 2ª. Turma, Relator Ministra **ELIANA CALMON**, DJ 10/02/10).

No mesmo sentido, trago à colação os seguintes julgados emanados desta Egrégia Corte, *verbis*:

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NEPOTISMO. CONTRATAÇÃO DE PARENTES PARA CARGOS PÚBLICOS. IMPOSSIBILIDADE.

1. A coibição à prática do nepotismo dispensa a edição de lei em sentido formal, haja vista que os princípios constitucionais insculpidos no caput1 do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, norma constitucional de eficácia plena, não são apenas meras recomendações de caráter moral ou ético, pelo contrário, consubstanciaram regras jurídicas de caráter prescritivo com ampla carga de normatividade.

2. Não há provas de que os mencionados servidores não trabalharam efetivamente ou que os serviços prestados não eram proporcionais aos salários pagos, ou seja, de que receberam dos cofres públicos sem a devida contrapartida, ônus que competia

ao apelado. 1 'A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e também, ao seguinte: ...'

3. Por isso, acolhe-se o apelo tão somente para extirpar da sentença a condenação dos apelantes em ressarcir ao erário os valores pagos aos contratados, mantendo-se apenas a declaração de nulidade das atacadadas contratações, diante da ausência de recurso da parte autora da ação.

4. Apelação Cível parcialmente provida."

(Apelação Cível n.º 628.079-5, 5ª. Câmara Cível, Relator Desembargador **ROSENE ARÃO DE CRISTO PEREIRA**, DJ 01/03/10).

"APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ATO NOTICIADO COMO OFENSIVO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO APELANTE QUE NOMEIA FILHO DO ENTÃO VICE-PREFEITO INICIALMENTE PARA CARGO EM COMISSÃO DE CHEFE DE GABINETE E POSTERIORMENTE PARA CARGO EM COMISSÃO DE SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. SENTENÇA QUE JULGA PROCEDENTE OS PEDIDOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. APELAÇÃO CÍVEL DOS RÉUS. PRELIMINARES: ALEGADA INAPLICABILIDADE DA LEI 8429/92 AO PRIMEIRO APELANTE, CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL. ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL FIRME NO SENTIDO DE INCIDIR A AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS AS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE CABIMENTO



Apelação Cível n.º 765.956-9

DA RECLAMAÇÃO 2.138 STF REJEITADA. POSSIBILIDADE DE COEXISTÊNCIA DAS RESPONSABILIDADES PREVISTAS NA LIA COMO NO DECRETO 201/67, SEM QUE ISSO IMPLIQUE EM BIS IN IDEM. SANÇÕES DE NATUREZAS DISTINTAS. SUPOSTA DE ILEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA REQUERER A INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTAL DE ATO NORMATIVO MUNICIPAL. NÃO OCORRÊNCIA. LEGITIMIDADE CONFIRMADA PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. APELADO QUE, ADEMAIS, NÃO REQUEREU A DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE QUALQUER DISPOSITIVO LEGAL. ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO AO CONTRADITÓRIO. RÉUS QUE FORAM CITADOS PESSOALMENTE PARA APRESENTAREM CONTESTAÇÃO, NOS TERMOS DO ARTIGO 17, § 9.º, LIA, MAS MANTIVERAM-SE SILENTES. OFENSA NÃO CONFIGURADA. DO MÉRITO. NEPOTISMO NA MODALIDADE CRUZADA EVIDENCIADO. DESRESPEITO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS DA LEGALIDADE, DA MORALIDADE E DA IMPESSOALIDADE. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO QUE VEDA EXPRESSAMENTE A CONTRATAÇÃO DE PARENTES DO VICE-PREFEITO MUNICIPAL PARA CARGOS EM COMISSÃO, SEJA DE NATUREZA POLÍTICA OU ADMINISTRATIVA. PREVISÃO LEGAL QUE SE MOSTRA CONSTITUCIONAL E CUJO COMANDO, POR SER MAIS AMPLO E ATENDER AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, SE SOBREPÕE AO ENTENDIMENTO DO STF QUE DEU ORIGEM À SÚMULA VINCULANTE N.º 13, DE QUE NÃO SE APLICA A REGRA À CONTRATAÇÃO DE PARENTES PARA CARGO POLÍTICO. DOLO DOS APELANTES CONFIGURADO PELA FRONTAL OFENSA A DISPOSITIVO LEGAL LOCAL, CORROBORADO PELO NÃO ATENDIMENTO À RECOMENDAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE EXONERAÇÃO

DO SEGUNDO APELANTE. DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO OU DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO QUANDO SE TRATA DE ATO DE IMPROBIDADE POR VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. PRÁTICA QUE CONFIGURA ATO DE IMPROBIDADE NOS MOLDES DO ARTIGO 11, CAPUT E INCISO I, CABENDO AS SANÇÕES DO ARTIGO 12, III, AMBOS DA LEI 8429/92, CONFORME FIXADO PELO JUÍZO DE 1.º GRAU. SENTENÇA ESCORREITA. RECURSO DE APELAÇÃO CONHECIDO E DESPROVIDO.

(Apelação Cível n.º 723.091-3, 4ª. Câmara Cível, Relator Desembargadora **MARIA APARECIDA BLANCO DE LIMA**, DJ 05/04/11).

Assim sendo, entendo que a sentença deve ser mantida, não merecendo prosperar os apelos neste ponto.

8. Todavia, assiste razão aos apelantes no que se refere à restituição dos salários.

Com efeito, o ressarcimento ao erário, como formulado pelo autor em sua petição inicial, somente se caracterizaria como comando diante da prova do efetivo prejuízo e do enriquecimento ilícito do agente público, os quais não restaram demonstrados pelo apelante.

E isto porque a remuneração percebida pelos ex-servidores, no período em que estiveram vinculados ao Município, se deu em decorrência dos serviços por eles prestados.

Malgrado a nulidade das contratações, é direito do empregado auferir o salário relativo ao tempo em que laborou, haja vista a necessidade de contraprestação mínima pelo trabalho por ele desempenhado, sob pena de restar

configurado o enriquecimento ilícito da Administração, pois, do contrário, se beneficiaria do trabalho dos empregados, sem nenhuma obrigação quanto à sua contraprestação.

Neste passo, revelam-se importantes os ensinamentos de **MARINO PAZZAGLINI FILHO:**

“[...] Dentro desse contexto, descabe a devolução dos salários e demais vantagens recebidas pelo servidor ilicitamente contratado sem concurso público, pois não houve fraude na investidura indevida e os salários foram pagos por reais serviços prestados no interesse da Administração, e, de consequência, sua eventual restituição causaria indevido enriquecimento ilícito desta por ausência de lesão ao Erário.”

(in LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMENTADA, 3ª. ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 123).

Outrossim, em casos que guardam semelhança com o presente, o Colendo SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA já assentou, *verbis*:

“PROCESSO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ATO DE IMPROBIDADE.

- 1. Ilegalidade do ato de contratação de servidores públicos sem concurso por presidente da Câmara de Vereadores.***
- 2. Ilegalidade que não se pode imputar ao sucessor pelo só fato de manter os servidores irregularmente contratados.***
- 3. Apesar de não ter sido o contrato precedido de concurso, houve trabalho dos servidores contratados o que impede a devolução dos valores correspondentes ao trabalho devido.***



Apelação Cível n.º 765.956-9

4. Recurso especial improvido.”

(REsp 514820/SP, Relator Ministra **ELIANA CALMON**, 2ª. Turma, DJ 05/09/05).

Destarte, devem ser providos os apelos dos agentes políticos, para se reformar a sentença e afastar a condenação à restituição dos salários percebidos pelos servidores.

9. Anote-se, por fim, que se levando em consideração que a ofensa perpetrada pelos agentes políticos afrontou aos princípios da Administração Pública, não se impõe rever, qualitativa ou quantitativamente, nem a multa civil fixada, nem a suspensão dos direitos políticos e a proibição de contratar com o Poder Público, tendo em vista que as sanções são proporcionais à conduta, cumprindo com seu papel de coibir a prática de atos atentatórios aos princípios da Administração Pública, devendo prevalecer, neste particular, o consignado na sentença.

10. Forte em tais argumentos, voto pelo desprovimento do apelo interposto pela Câmara Municipal de Maringá e pelo provimento parcial dos demais apelos, tão somente, para afastar a condenação à restituição dos salários percebidos pelos servidores.

III. DISPOSITIVO

ACORDAM os Desembargadores integrantes da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, em negar provimento ao apelo interposto pela Câmara Municipal de Maringá e dar provimento parcial aos demais apelos, nos termos do voto e sua fundamentação.



Apelação Cível n.º 765.956-9

Participaram do julgamento, o Excelentíssimo Senhor Desembargador GUIDO DÖBELI, Presidente sem voto, e as Excelentíssimas Senhoras Desembargadoras MARIA APARECIDA BLANCO DE LIMA e LÉLIA SAMARDÃ GIACOMET.

Curitiba, 17 de janeiro de 2012.

DES. ABRAHAM LINCOLN CALIXTO
RELATOR