



ACÓRDÃO Nº DJE // 2016
SECRETARIA ÚNICA DE DIREITO PÚBLICO E PRIVADO
1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO
APELAÇÃO CÍVEL PROCESSO Nº 2010.3.014685-2
APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ
PROMOTOR(A): LILIANE CARVALHO RODRIGUES
APELADO: EDILSON OLIVEIRA PEREIRA
ADVOGADO(A): ORLANDO BARATA MILÉO JUNIOR
RELATORA: DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

EMENTA: Direito Administrativo e Constitucional. Ação de improbidade administrativa rejeitada. Contratação de servidores temporários. Excepcionalidade da contratação. Lei municipal 250/1993 c/c o artigo 37, inciso IX da CRFB. Permissivo legal para a contratação temporária por excepcional interesse público. Ausência de dolo no ato da contratação temporária. Justificativa razoável e plausível para a contratação temporária.

1. A teor do que consta nos autos, a contratação temporária que ensejou a presente ação de improbidade administrativa perdurou por 10 (dez) meses e foi realizada para substituir servidora efetiva que se encontrava ocupando cargo comissionado.
2. No caso dos autos, embora o Parquet questione a contratação para o cargo efetivo (cargo de professor nível médio), afirmando inexistir fundamentação razoável para a contratação, entendo que muito mais temeroso, dispendioso e preocupante seria a realização de concurso para a contratação de um único professor, cargo que vagou por período delimitado (10 meses), o qual, após o lapso mencionado, retornou ao servidor efetivo (Luzinéia Daid Cometti), de modo que não existiam vagas para serem preenchidas por servidores efetivos, mediante aprovação em novo concurso.
3. Há previsão constitucional para a contratação por prazo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (CFRB, art. 37, inciso IX).
4. Não configurado o dolo no ato praticado pelo apelante, passível de punição por meio da Lei de Improbidade (Lei Federal nº 8.429/92).
5. Recurso conhecido e improvido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, acordam os Excelentíssimos Desembargadores que integram a 1ª Turma de Direito Público deste Egrégio Tribunal do Estado do Pará, à unanimidade de votos, em conhecer e dar provimento ao Recurso de Apelação, nos termos do voto da Desembargadora relatora.

Plenário da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, sessão ordinária realizada em 20 de outubro de 2017. Julgamento presidido pela Desembargadora Ezilda Pastana Mutran.

Belém, 20 de outubro de 2017.



ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA
Desembargadora Relatora

SECRETARIA ÚNICA DE DIREITO PÚBLICO E PRIVADO
1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO

APELAÇÃO CÍVEL PROCESSO Nº 2010.3.014685-2
APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ
PROMOTOR(A): LILIANE CARVALHO RODRIGUES
APELADO: EDILSON OLIVEIRA PEREIRA
ADVOGADO(A): ORLANDO BARATA MILÉO JUNIOR
RELATORA: DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA
RELATÓRIO

A EXMA. SRA. DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA
(RELATORA):

Trata-se de Recurso de Apelação, interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ, manifestando o seu inconformismo com a decisão proferida pelo MM. Juízo de Direito da Vara Única da Comarca de Rondon do Pará, processo nº 0001166-82.2009.8.14.0046, no qual foi proferido sentença rejeitando a ação de improbidade administrativa. Vejamos:

Em face de todo exposto, REJEITO A AÇÃO liminarmente, com fulcro art. 17, § 7º, da Lei 8.429/92, julgando extinto o processo, com resolução de mérito, vez estar convencido o Juízo não se tratar de improbidade administrativa os fatos narrados na petição inicial, nos termos do art. 269, I, do Código de Processo Civil, havendo portando, de plano, indeferimento do pedido inicial.

Após o trânsito em julgado, dê-se baixa na distribuição e arquivem-se os autos. Desde já, resta autorizado desentranhamento dos documentos que acompanharam a petição inicial. Suscita o apelante, nas razões do seu recurso, que a sentença proferida pelo magistrado singular foi equivocada, obscura, omissa e contraditória, porquanto não enfrentou os argumentos articulados na defesa e sequer fez menção a qualquer dos documentos carreados à inicial.

Alegou que instaurado Inquérito Civil para fins de apuração de ato de improbidade administrativa praticado pelo então gestor do Município de Rondon do Pará, tendo sido apurado irregularidade na contratação de temporários para cargos de provimento efetivo, inclusive menciona um TAC – Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público do Trabalho, no qual o requerido/apelado havia se comprometido a realizar contratação somente mediante prévia aprovação em concurso público, o que não foi observado e implicaria em ato de improbidade. Arguiu que o apelado realizou a contratação de Maria Cláudia Ângelo de Oliveira para o cargo de Professor Nível Médio – Classe A, em substituição à servidora Luzinéia Daid Cometti que, naquela ocasião ocupava cargo em comissão.

Argumentou não haver justificativa para a excepcionalidade da contratação, importando em improbidade administrativa a prática de contratação de temporário, sem observância da regra ínsita no artigo 37 da CF, pelo que requereu o conhecimento e provimento do presente recurso.

Em contrarrazões ao recurso, o apelado alegou que o Parquet ajuizou 16 ações de improbidade administrativa em razão de 16 contratações temporárias realizadas na gestão municipal. Contudo, argumenta que as



contratações ocorreram em substituição a servidores efetivos que se encontravam em licenças ou afastados dos cargos por motivos diversos e legais.

Afirma ser irreparável a sentença proferida pelo Juízo singular, posto que observou todos os tramites processuais exigidos na lei, tendo observado a inexistência de atos que importem em improbidade administrativa, o que culminou com a rejeição da ação, pleiteando o conhecimento do recurso para julga-lo improvido.

Encaminhados os autos ao Ministério Público do Estado do Pará nesta instância, o Parquet, por meio de sua Ilustre Procuradora de Justiça Cível, Dra. Maria da Conceição de Mattos Sousa, opinou pelo conhecimento e provimento do recurso Distribuídos os autos à relatoria da Desembargadora Helena Percila de Azevedo Dornelles, em razão da sua aposentadoria, o processo coube-me por distribuição especial.

É o sucinto relatório.

VOTO

À EXMA. SRA. DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA (RELATORA):

Preenchidos os pressupostos recursais, conheço do recurso de Apelação, passando a sua análise.

Inicialmente, cabe ressaltar que será aplicado ao caso concreto o Novo Código de Processo Civil, em consonância com o Enunciado nº 4 deste E. Tribunal de Justiça, que determina que os feitos de competência civil originária e recursal do STJ, os atos processuais que vierem a ser praticados por julgadores, partes, Ministério Público, procuradores, serventuários e auxiliares da Justiça a partir de 18 de março de 2016, deverão observar os novos procedimentos trazidos pelo CPC/2015, sem prejuízo do disposto em legislação processual especial e, ainda, em obediência ao art. 14 do CPC/2015, o qual estabelece que a norma processual não retroagirá e será aplicada imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.

Feito esse adendo, cinge-se a questão à análise de ação civil pública para apuração de suposto ato ímprobo, previsto no art. 11, inciso V da Lei Federal nº 8.429/92, consubstanciado na contratação de servidor temporário para o desempenho do cargo de professor sem prévio concurso público de provas e títulos.

Defende o recorrente a existência de ato de improbidade administrativa, em razão da contratação temporária sem a demonstração da necessidade excepcional, realizado após assinatura de TAC, pelo qual o apelado havia se comprometido a não realizar contratação sem prévio concurso público, afirmando restar demonstrado o dolo do apelado em fraudar princípios básicos da administração, com a expressa violação a termos da Lei Municipal nº 250/1993 e ao TAC firmando com o Ministério Público do Trabalho, importando em prejuízo ao erário.

Pois bem. A teor do que consta nos autos e demonstrado tanto pelo Ministério Público do Estado, bem como pelo próprio apelado, a contratação temporária que ensejou a presente ação de improbidade administrativa perdurou por 10 (dez) meses e foi realizada para substituir servidora efetiva



que se encontrava ocupando cargo comissionado.

A priori, não se vislumbra o dolo no ato praticado. Como bem salientou o apelado, o Ministério Público ajuizou 16 ações semelhantes em razão de 16 contratações temporárias, as quais devidamente justificadas.

No caso dos autos, embora o Parquet questione a contratação para o cargo efetivo (cargo de professor nível médio), afirmando inexistir fundamentação razoável para a contratação, entendo que muito mais temeroso, dispendioso e preocupante seria a realização de concurso para a contratação de um único professor, cargo que vagou por período estabelecido (10 meses), o qual, após o lapso mencionado, retornou ao servidor efetivo (Luzinéia Daid Cometti), de modo que não existiam vagas para serem preenchidas por servidores efetivos, mediante aprovação em novo concurso.

Ademais, há previsão constitucional para a contratação por prazo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (CFRB, art. 37, inciso IX).

Assim, não configurado o dolo no ato praticado pelo apelante, o que implicaria em improbidade administrativa, passível de punição por meio da Lei de Improbidade (Lei Federal nº 8.429/92).

Sobre o assunto destaco o entendimento do Colendo Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, para a caracterização do ato de improbidade administrativa por violação aos princípios da Administração Pública, é necessária a presença do dolo genérico como elemento subjetivo na conduta do agente público:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LÇEI N.º 8.429/92. NECESSIDADE DE DOLO GENÉRICO NO ELEMENTO SUBJETIVO DO TIPO. PROMOÇÃO PESSOAL EM PROPAGANDA. ATO ÍMPROBO POR VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CARACTERIZADO. REVISÃO DA DOSIMETRIA DAS PENAS. IMPOSSIBILIDADE REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. CERCEAMENTO DE DEFESA. SÚMULA 7/STJ.

(...)

3. Nos termos da jurisprudência do STJ, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu, como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos arts. 9º e 11 e, ao menos pela culpa, nas hipóteses do art. 10.

4. Caso em que a conduta do agente se amolda ao disposto do art. 11 da Lei 8.429/92, pois atenta contra os princípios da administração pública, em especial a impessoalidade e da moralidade, além de ofender frontalmente a norma contida no art. 37, §1º da Constituição da República, que veda a publicidade governamental para fins de promoção pessoal.

(...)

(AgRg no AREsp 435657/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 22/05/2014).

Não se pode olvidar de que a ex-servidora Maria Cláudia Ângelo de Oliveira foi contratada pelo Município de Rondon do Pará no dia 1º de abril de 2008, com prazo de vigência até 31/12/2008, conquanto importa observar que a contratação temporária foi realizada com base em autorização legal – Lei Municipal nº 250/1993, artigo 6º. É o que se constata pela leitura do documento de fls. 20/22 dos autos.

A lei municipal goza de presunção de constitucionalidade, o que, por via de



consequência, descaracteriza o elemento subjetivo dolo. Nessa senda, transcrevo precedentes do C. STJ:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS SEM CONCURSO PÚBLICO. AMPARO EM LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO). ART. 11 DA LEI 8.429/92.

1. Não caracteriza ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 a contratação de servidores sem concurso público baseada em legislação municipal, por justamente nesses casos ser difícil de identificar a presença do elemento subjetivo necessário (dolo genérico) para a caracterização do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública.

Precedentes: AgRg no REsp 1358567/MG, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 09/06/2015; REsp 1.248.529/MG, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 18/09/2013, EDcl no AgRg no AgRg no AREsp 166.766/SE, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 30/10/2012, REsp 1231150/MG, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 12/04/2012.

1. Agravo regimental não provido. (AgRg no AREsp 747.468/MS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/02/2016, DJe 24/02/2016).

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. AUSÊNCIA DE DOLO GENÉRICO.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública contra ex-prefeito de Município por contratação irregular de 28 servidores públicos por meio de contratos administrativos temporários constantemente renovados.

2. A sentença de improcedência foi mantida pelo Tribunal a quo.

3. O dolo, ainda que genérico, é elemento essencial dos tipos previstos nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92.

4. O STJ, em situações semelhantes, entende ser "difícil identificar a presença do dolo genérico do agravado, se sua conduta estava amparada em lei municipal que, ainda que de constitucionalidade duvidosa, autorizava a contratação temporária dos servidores públicos". Precedentes: AgRg no AgRg no REsp 1191095/SP, Segunda Turma, Rel. Ministro Humberto Martins, DJe 25.11.2011 e AgRg no Ag 1.324.212/MG, Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 13.10.2010.

5. Recurso Especial não provido.

(REsp 1231150/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/03/2012, DJe 12/04/2012).

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. LEI MUNICIPAL AUTORIZATIVA. AUSÊNCIA DE DOLO GENÉRICO.

1. Ao contrário do que consignou o acórdão recorrido, o dolo, ainda que genérico, é elemento essencial dos tipos previstos nos arts. 9º e 11 da Lei n. 8.429/92.

2. No caso dos autos, fica difícil identificar a presença do dolo genérico do agravado, se sua conduta estava amparada em lei municipal que, ainda que de constitucionalidade duvidosa, autorizava a contratação temporária dos servidores públicos. Precedente: (AgRg no Ag 1.324.212/MG, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 28.9.2010, DJe 13.10.2010.) Agravo regimental improvido.

(AgRg no AgRg no REsp 1191095/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/11/2011, DJe 25/11/2011).

Deve-se destacar, também, o entendimento deste E. Tribunal de Justiça acerca do tema:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRUSTRAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO DURANTE GESTÃO



MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. NÃO COMPROVAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO NECESSÁRIO REFERENTE AO DOLO GENÉRICO EM VIOLAR OS PRINCÍPIOS INSCULPIDOS NO ARTIGO 11 DA LEI Nº 8.429/92. COMPROVAÇÃO DE CUMPRIMENTO DE TAC, CRIAÇÃO DE COMISSÃO ORGANIZADORA DE CONCURSO PARA LEVANTAMENTO DE VAGAS, ORÇAMENTO, NECESSIDADE E INSTITUIÇÃO ORGANIZADORA, ALÉM DE IMPOSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DE CERTAME EM ANO ELEITORAL. NÃO SE PUNE MERA ILEGALIDADE DA CONDUTA DO GESTOR, PARA FINS DE CONSTATAÇÃO DE ATO ÍMPROBO. CONTRATAÇÃO DE TEMPORÁRIOS COM FUNDAMENTO EM LEI MUNICIPAL Nº 3.793/93. AFASTAMENTO DOLO GENÉRICO. PRECEDENTES STJ. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA.

1 – Mantida sentença que com base na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça afastou a comprovação da existência de dolo genérico do agente público na contratação de servidores temporários, sobretudo pelas atitudes do recorrido em cumprir Termo de Ajustamento de Conduta assinado no início do mandato para nomeação de todos os candidatos aprovados em certame anterior ao seu mandato com a dispensa de servidores temporários dos cargos correspondentes, comprovação de criação de Comissão Organizadora de Concurso para levantamento do número de vagas existentes e necessárias, previsão orçamentária e licitação para escolha de entidade organizadora, atitudes que revelam a ausência de dolo ou má-fé imprescindíveis ao reconhecimento de ato de improbidade com fundamento no artigo 11 da Lei nº 8429/92.

2 - Verificada, ainda, a existência de Lei Municipal nº 3.793/93, autorizando a contratação temporária de servidores e utilizada como fundamento legal para os contratos celebrados a esse título, o que segundo reiterados Precedentes da Corte Superior de Justiça, dificulta a identificação da presença do dolo genérico do agente, ainda que a lei municipal seja de constitucionalidade duvidosa.

3 – Recurso Improvido. Sentença mantida.

(Acórdão n.º 152.106, processo n.º 0005621-71.2019.814.0061, 5ª Câmara Cível Isolada, Rel. Des. Luiz Gonzaga da Costa Neto, Revisora Desa. Luzia Nadja Guimarães Nascimento, j. em 08.10.2015 e p. em 13.10.2015).

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR. NULIDADE DA SENTENÇA. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. INEXISTÊNCIA DE DECISÃO QUE RECEBE A INICIAL. ART. 17, §8º DA LEI Nº 8.429/92. NÃO DEMONSTRAÇÃO DO PREJUÍZO. PRINCÍPIO DO PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF. REJEITADA. MÉRITO. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM A OCORRÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE FAVORECIMENTO PESSOAL, A TERCEIRO OU FAMILIAR. AUSÊNCIA DE DOLO GENÉRICO DOS RÉUS EM VIOLAR OS PRINCÍPIOS INSCULPIDOS NO ARTIGO 11 DA LEI 8.429/92. NÃO SE PUNE A MERA ILEGALIDADE DA CONDUTA DO GESTOR, PARA FINS DE CONSTATAÇÃO DE ATO ÍMPROBO, MAS SIM O ATO EIVADO DE IMORALIDADE. A LEI VISA PUNIR O ADMINISTRADOR DESONESTO E NÃO O INÁBIL, O FALHO OU O DESIDIOSO. SERVIDOR QUE EFETIVAMENTE DESEMPENHOU SUAS FUNÇÕES PÚBLICAS. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO PARA A ADMINISTRAÇÃO. PRECEDENTES DO STJ. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. (Apelação Cível nº 2014.3.021163-5. 5ª CÂMARA CÍVEL ISOLADA, Rel. Des. CONTANTINO AUGUSTO GUERREIRO, julgada em 06/08/2015).

Grifos.

Observa-se, deste modo, a teor dos precedentes colacionados ao norte que a Corte Superior firmou o entendimento de que a contratação de servidores públicos sem concurso público baseada em legislação local, consubstanciada na Carta Magna não configura ato de improbidade



administrativa, passível de punição por meio da Lei Federal nº 8.429/92, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo), necessário para configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública.

Ante o exposto, conheço do recurso, porém julgo-o improvido, mantendo inalterado os termos da sentença vergastada.

É como voto.

Belém, 20 de outubro de 2017.

ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA
Desembargadora Relatora