



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
QUARTA CÂMARA CÍVEL

ACÓRDÃO

Apelação Cível nº 0002173-64.2014.815.0211

Origem : 1ª Vara da Comarca de Itaporanga

Relator : Desembargador Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho

Apelante : Allan Felipe Bastos de Sousa

Advogado : Antônio Remígio da Silva Júnior - OAB/PB nº 5714

Apelado : Ministério Público do Estado da Paraíba

APELAÇÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROCEDÊNCIA. SUBLEVAÇÃO. MUNICÍPIO DE PEDRA BRANCA. 12 (DOZE) CONTRATAÇÕES POR EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. 09 (NOVE) CAPACITORES DE EDUCAÇÃO PARA O EJA – PROGRAMA DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS. SUBMISSÃO A PRÉVIO PROCESSO SELETIVO. ADMISSÕES POR PRAZO DETERMINADO. PRORROGAÇÕES APÓS PARECER FAVORÁVEL DA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO. 03 (TRÊS) PROFESSORES DE EDUCAÇÃO BÁSICA. REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. NOMEAÇÃO DE TODOS OS APROVADOS. NÃO PREENCHIMENTO DAS VAGAS OFERTADAS NO EDITAL. LEI MUNICIPAL Nº 215/2000 – ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DE PEDRA BRANCA. EXISTÊNCIA DE CAPÍTULO DISCIPLINANDO A

CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA POR EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. PREVISÃO EXPRESSA SOBRE A CONTRATAÇÃO DE PROFESSORES. CONTINUIDADE DO ANO LETIVO. NECESSIDADE IMPERIOSA DAS CONTRATAÇÕES. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL CARACTERIZADA. IMPUTAÇÃO DA CONDUTA DESCRITA NO ART. 11, *CAPUT*, DA LEI Nº 8.429/92. DESCABIMENTO. MÁ-FÉ DO GESTOR. AUSÊNCIA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO. INOCORRÊNCIA. ATO ÍMPROBO NÃO CONFIGURADO. REFORMA DA SENTENÇA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. PROVIMENTO DO RECURSO.

- De acordo com o art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92, constitui ato de improbidade administrativa, atentando contra os princípios da administração pública, “qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições”.

- Constatada a regularidade das contratações dos 09 (nove) capacitores de educação para atuarem no Programa de Educação de Jovens e Adultos - EJA, tendo em vista a realização de prévio processo seletivo e o caráter temporário das admissões, descabe falar em ato de improbidade por violação aos princípios da administração.

- Considerando a previsão contida no art. 122, III, da Lei Municipal nº 215/2000, associada à situação de excepcional interesse público ocorrida no Município de Pedra Branca, decorrente da ausência de

professores aprovados em concurso público aguardando nomeação, da necessidade de servidores para ministrarem aulas na rede municipal de ensino e do caráter temporário dos contratos celebrados, incabível enquadrar o proceder do promovido, consistente na contratação temporária de 03 (três) professores de educação básica, na conduta prevista no art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92, porquanto não se vislumbra má-fé do gestor, tampouco violação aos princípios da Administração Pública.

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos.

ACORDA a Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, por unanimidade, prover o apelo.

Trata-se de **APELAÇÃO**, fls. 626/639, interposta por **Allan Felipe Bastos de Sousa** contra a sentença proferida pelo Juiz de Direito da 1ª Vara da Comarca de Itaporanga, fls. 612/623, que, nos autos da **Ação Civil de Responsabilidade por Ato de Improbidade Administrativa** ajuizada pelo **Ministério Público do Estado da Paraíba**, proferiu sentença, consignando os seguintes termos no excerto dispositivo:

Diante de todo o exposto, JULGO PROCEDENTE EM PARTE A PRETENSÃO INICIAL PARA CONDENAR Allan Felipe Bastos de Sousa, já qualificado, como incurso nas penas do art. 12, III da Lei n. 8429/92, impondo-lhe a sanções de perda da função pública que exerça ao tempo do trânsito em julgado da ação, suspensão dos direitos políticos por quatro anos e multa civil, a qual fixo em dez vezes o valor da última remuneração/subsídio percebido no

cargo de Prefeito de Pedra Branca/PB, a ser revertida ao ente público lesado (Município de Pedra Branca/PB).

Custas pelo demandado. Incabível condenação em honorários advocatícios.

Em suas razões, o **recorrente** alega, em resumo, que somente a partir do mês de maio de 2014 foram constatadas irregularidades nas contratações de pessoal por excepcional interesse público, especificamente com relação a 13 (treze) servidores, sendo que, a partir de janeiro de 2015, não mais havia nenhuma das admissões mencionadas. Argumenta, outrossim, ser descabida a afirmação constante da sentença no sentido de ter permanecido com servidores contratados de forma irregular após a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 116/1997, que teve sua vigência expirada em 20/12/2012, tendo em vista ter assumido o cargo de Prefeito apenas no dia 1º de janeiro de 2013 e as admissões tidas como irregulares ocorrido apenas no ano de 2014. Sustenta, ademais, a realização de processo seletivo simplificado para admissão de pessoal para exercer atribuições de capacitador educacional junto ao Programa de Jovens e Adultos, sendo a informação constante no SAGRES referente à contratação de nove professores para atuarem no programa em referência equivocada. Defende a regularidade das contratações dos três professores de educação básica, tendo em vista a inexistência de aprovados no concurso público realizado e a necessidade temporária de atender a demanda de alunos matriculados na rede municipal de ensino. Afirma, por fim, que a Lei Municipal nº 215/2000, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos de Pedra Branca, ampara todas as contratações realizadas, conforme decisão proferida na Ação Penal nº 0001935-62.2015.815.0000.

Contrarrazões, fls. 642/650, refutando as alegações recursais e postulando a manutenção da sentença.

A **Procuradoria de Justiça**, em parecer da **Dra. Marilene de Lima Campos de Carvalho**, fls. 635/639, opinou pelo desprovimento do recurso.

É o RELATÓRIO.

VOTO

O Ministério Público do Estado da Paraíba ingressou com **Ação Civil de Responsabilidade por Ato de Improbidade Administrativa**, em face de **Allan Felipe Bastos de Sousa**, Prefeito do Município de Pedra Branca, objetivando a responsabilização do gestor por conduta que, no entender do *Parquet*, é passível de aplicação das cominações previstas no art. 12, III, da Lei nº 8.429/92, tendo em vista a manutenção irregular de contratações de pessoal por excepcional interesse público mesmo após declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 116/1997, fato, segundo narrado, confirmado pelas informações contidas no sistema SAGRES, que demonstram a existência de 13 (treze) servidores contratados por excepcional interesse público exercendo as atribuições dos cargos de enfermeiro e professor.

O Juiz de Direito em Regime de Jurisdição Conjunta da 1ª Vara da Comarca de Itaporanga julgou procedente o pedido inicial, para aplicar as sanções previstas no art. 12, III da Lei n. 8429/92, a saber, **perda da função pública que exerça ao tempo do trânsito em julgado da ação, suspensão dos direitos políticos por quatro anos e multa civil**, fixada em dez vezes o valor da última remuneração/subsídio percebido no cargo de Prefeito de Pedra Branca/PB.

Nessa senda, o desate da controvérsia reside em saber se a conduta atribuída a **Allan Felipe Bastos de Sousa**, Prefeito do Município de Pedra Branca, amolda-se ao as descrições do art. 11, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa, que trata dos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

No que tange à temática relativa a improbidade administrativa, enuncia a Constituição Federal, em seu art. 37, §4º:

Art. 37. 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

§4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A regulamentação de referida norma constitucional deu-se por meio da Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos em caso da prática das condutas ali tipificadas. E, no seu Capítulo II, aludido comando normativo trata a respeito **dos atos de improbidade administrativa**, dividindo-se em categorias, conforme as seções ali contidas.

A **primeira Seção** - art. 9º e incisos - cuida **dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito**, vale dizer, daqueles atos que conduzem ao enriquecimento indevido de quem os pratica.

A **segunda Seção** elenca **os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário**, caso em que são descritas práticas prejudiciais ao patrimônio público, condutas descrita no art. 10, da Lei de Improbidade Administrativa.

A **segunda Seção A**, incluída pela Lei Complementar nº 157/2016, aborda, no art. 10-A, **os atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário**.

A **terceira Seção** – art. 11 e incisos - descreve os **atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública.**

Com relação às condutas mencionadas no art. 11, da Lei nº 8.429/92, para que se caracterizem, isto é, para que o comportamento seja considerado violador dos princípios da Administração Pública, **deve haver a comprovação do dolo por parte do agente público.** Ou seja, a má-fé e a desonestidade com a coisa pública tornam-se premissa do ato de improbidade administrativa, é dizer, a conduta dolosa do agente público, seja ela comissiva ou omissiva, deve ferir os princípios constitucionais da Administração Pública, devendo, para fins de incidência das sanções legais previstas, tal situação restar demonstrada de forma satisfatória.

Discorrendo acerca da configuração das sanções previstas no art. 11, da Lei nº 8.429/92, disserta **José dos Santos Carvalho Filho**:

*O elemento subjetivo é exclusivamente o dolo, não tendo havido na lei referência à culpa, como seria necessário, não se enquadra como ato de improbidade aquele praticado por imprudência, negligência ou imperícia. Poderá, é óbvio, constituir infração funcional e gerar a aplicação de penalidade, conforme a lei de incidência, mas de improbidade não se cuidará. (In. **Manual de Direito Administrativo**, 23ª ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2010, p. 1182-1183 - grifo de autor).*

Sobre o tema, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de exigir para o reconhecimento do ato de improbidade, nas hipóteses dos arts. 9º e 11, a presença do elemento subjetivo **dolo** e, para os casos descritos no art. 10, ao menos **culpa grave**, consoante se vê do seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL

NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. DESPESAS COM SERVIÇOS DE TERCEIROS. LIMITES NÃO OBSERVADOS. ACÓRDÃO QUE CONCLUIU, À LUZ DA PROVA DOS AUTOS, PELA AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO CONFIGURADO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA Nº 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I. Hipótese em que o agravante alega, em síntese, que "a conduta ímproba que atenta contra os princípios da administração pública, seja na forma comissiva ou omissiva, reclama a aplicação de sanções por parte do poder público, independentemente de dolo ou culpa do agente ". II. No caso, o acórdão recorrido concluiu que "não vislumbrei, pelo conjunto probatório dos autos, a caracterização de má-fé, ou, ainda, conduta dolosa e enriquecimento indevido, apesar dos apontamentos de irregularidade formal na prática de ato administrativo ". Incidência da Súmula nº 7/STJ. **III. Em se tratando de improbidade administrativa, é firme a jurisprudência do Superior Tribunal de justiça no sentido de que "a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei nº 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10" (STJ, AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, corte especial, dje de 28/09/2011).**

Em igual sentido: STJ, RESP 1.420.979/ce, Rel. Ministro Herman Benjamin, segunda turma, dje de 10/10/2014; STJ, RESP 1.273.583/sp, Rel. Ministro benedito Gonçalves, primeira turma, dje de 02/09/2014; STJ, AGRG no Aresp 456.655/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, segunda turma, dje de 31/03/2014. IV. Agravo regimental improvido. (STJ; AgRg-AREsp 133.570; Proc. 2012/0008244-8; MG; Segunda Turma; Rel^a Min. Assusete Magalhães; DJE 14/03/2016) - destaquei.

No que se refere à conduta apontada como ímproba – **contratação de servidores por excepcional interesse público de forma irregular, isto é, com violação ao art. 37, II, da Constituição Federal** – entendo que não restou configurada.

Explico. Os documentos acostados, especificamente o Procedimento Administrativo nº 09/2013 e as informações do promovido, quando da apresentação da defesa escrita, revelam a existência, no **mês de maio de 2014, de 13 (treze) servidores contratados por excepcional interesse público** no Município de Pedra Branca, a saber: **01 enfermeiro; 09 professores do EJA; 02 professores QMP-PR-1 ADM EXP INT PUB; 01 professor QPM-PR-2 ADM EXP INT PUB**, fl. 60.

Oportuno ressaltar, no que se refere à admissão temporária de **Juliana Patrícia de Oliveira Henrique, enfermeira**, o Juiz *a quo* não vislumbrou ilegalidade nessa contratação, pelo que cabe verificar tão somente a existência de irregularidade nas contratações remanescentes.

Com relação aos servidores contratados para atuarem no **Programa de Educação de Jovens e Adultos - EJA** - exercendo as atribuições de **capacitores de educação**, na hipótese dos autos, não observo violação ao preceito constitucional do concurso público, tampouco vontade deliberada do gestor público de violar os princípios da administração pública, pois, **a um**, as contratações foram precedidas de prévio processo seletivo, conforme comprovam os

documentos de fls. 282/294 e 334/344, **a dois**, foram realizadas, por prazo determinado, em abril de 2013 e janeiro de 2014, conforme portarias juntadas às fls. 295/303 e 351/359, **a três**, as admissões e respectivas prorrogações foram efetivadas após manifestação favorável da Procuradoria-Geral do Município de Pedra Branca, fls. 316/322 e 334/350.

Nessa senda, por entender que a finalidade dessas contratações foi atender situação temporária de excepcional interesse público, bem ainda por não enxergar má-fé do gestor, é dizer, que tenha atuado com a vontade deliberada de burlar os princípios da Administração Pública, não há como enquadrar essa conduta no art. 11, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa, uma vez que o dolo, elemento subjetivo indispensável para sua configuração, não se mostra presente.

Concernente à contratação de **três servidores para exercerem as funções de professor de educação básica** sem prévia submissão a concurso público, também não observo ilegalidades nas admissões, porquanto, ao tempo dessas contratações, não havia servidores aprovados em concurso público esperando nomeação. Observa-se, assim, que a ausência de professores aprovados em concurso, associada à necessidade de contratação de servidores para ministrarem aulas na rede municipal de ensino e ao caráter temporário das contratações, se enquadra em situação de excepcional interesse público, isto é, configura situação de urgência e excepcionalidade, dada a necessidade de continuidade do ano letivo no município.

Em reforço ao raciocínio adotado – ausência de ilegalidades nas contratações de três servidores para exercerem as funções de professor de educação básica - é oportuno registrar que a Lei Municipal nº 215/2000, fls. 570/585, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos de Pedra Branca, traz um capítulo específico prevendo a possibilidade de contratação temporária por excepcional interesse público, circunstância, a meu sentir, suficiente para afastar a alegação de violação ao princípio da legalidade, pois, como se vê, existe legislação disciplinando a contratação temporária de servidores na localidade, havendo, no inciso III do seu art. 122, previsão expressa sobre a contratação professores.

E não é só. O **dolo**, elemento indispensável à configuração da conduta ímproba contida no art. 11, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa, no caso das contratações dos três professores de educação básica, também não resta demonstrado, tendo em vista o promovido ter efetuado essas contratações em razão da ausência de servidores habilitados para os cargos vagos. Assim, nesse ponto, também não vislumbro má-fé do gestor, ou seja, que tenha atuado com a vontade de burlar os princípios da Administração Pública.

Ante o exposto, **DOU PROVIMENTO À APELAÇÃO, PARA JULGAR IMPROCEDENTE O PEDIDO INICIAL.**

Sem custas e honorários advocatícios, na forma do art. 18, da Lei nº 7.347/85.

É o **VOTO**.

Presidiu o julgamento, o Desembargador Romero Marcelo da Fonseca Oliveira. Participaram, ainda, os Desembargadores Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho (Relator) e João Alves da Silva.

Presente a Dra. Marilene de Lima Campos de Carvalho, Procuradora de Justiça, representando o Ministério Público.

Sala das Sessões da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, em 24 de julho de 2018 - data do julgamento.

Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho
Desembargador
Relator