



Poder Judiciário  
Tribunal de Justiça da Paraíba  
Gabinete da Des. Maria das Graças Morais Guedes

## MINUTA DE ACÓRDÃO

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0001733-21.2013.815.0141**

**Origem** : 1ª Vara da Comarca de Catolé do Rocha  
**Relatora** : Exma. Des. Maria das Graças Morais Guedes  
**Apelante** : Sebastião Pereira Primo  
**Advogado** : Jailson Araújo de Souza  
**Apelado** : Ministério Público do Estado da Paraíba

**PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA RESPONSABILIZAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE RIACHO DOS CAVALOS. PROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO. CONTRATAÇÃO POR EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. FUNÇÕES ROTINEIRAS DA ADMINISTRAÇÃO. CARÁTER PERMANENTE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. ATO ÍMPROBO. ART. 11, INCS. I E V, DA LEI 8.429/92 (LIA). COMPROVAÇÃO. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO. SUFICIÊNCIA. PRECEDENTES DO STJ. RECURSO DESPROVIDO.**

- A contratação e manutenção de servidores contratados com vínculos precários, para a prestação de serviços tipicamente rotineiros da Administração, constitui conduta ímproba inculpada nos incisos I e V do art. 11 da Lei nº 8.429/92 (LIA), não podendo, tal prática, ser enquadrada

em inabilidade do então gestor.

- O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que os atos de improbidade descritos no art. 11 da Lei 8.429/92 dependem da presença de dolo, ainda que genérico, mas dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a administração pública ou enriquecimento ilícito do agente.

**VISTOS**, relatados e discutidos os autos acima referenciados.

**ACORDA** a egrégia Terceira Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, à unanimidade, **em negar provimento ao recurso**.

## **RELATÓRIO**

Trata-se de Apelação Cível (fls.382/386) interposta por Sebastião Pereira Primo contra sentença (fls.367/375) proferida pelo juízo da 1ª Vara da Comarca de Catolé do Rocha que julgou procedente a “Ação Civil Pública” ajuizada pelo Ministério Público Estadual, em decisão assim ementada:

**“AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. JULGAMENTO ANTECIPADO DO MÉRITO. PROMOVIDO QUE, NA QUALIDADE DE PREFEITO MUNICIPAL, CONTRATOU PESSOAL SEM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO SOB A ALEGAÇÃO DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. NÃO DEMONSTRAÇÃO DA SITUAÇÃO EMERGENCIAL QUE JUSTIFICASSE O INTERESSE PÚBLICO EXTRAORDINÁRIO A SER ATENDIDO, ELEMENTO QUE AUTORIZARIA A CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO. VIOLAÇÃO DO ART. 11, INC. V, DA LEI Nº 8.249/92.**

PROCEDÊNCIA DA INICIAL. CONDENAÇÃO DO PROMOVIDO.”

Alega o recorrente, às fls. 382/386, que “*não existe conjunto probatório suficiente para a imputação de tal crime ao Apelante, bem como, não ficou demonstrado que o Apelante agiu com dolo ou má-fé em sua conduta*”.

Afirma que realizou concurso público e nomeou os candidatos aprovados logo em seguida para as vagas que foram objeto da presente ação civil pública, todavia, em virtude da necessidade de mais servidores para algumas áreas, realizou a contratação em caráter excepcional e emergencial, amparado no princípio da legalidade e na lei orgânica do município.

Requer, por fim, o provimento do apelo.

Contrarrazões apresentadas (fls. 388/391v).

A Procuradoria de Justiça aponta, inicialmente, a ausência de pagamento do preparo recursal, recomendando a intimação do advogado do promovido “a fim de que seja realizado, em dobro, o recolhimento em questão, sob pena de deserção, conforme disposto no art. 1.007, § 4º do CPC/2015”. No mérito, opina pelo desprovimento do apelo (fls. 397/401).

Preparo pago (fls. 410/412).

**É o relatório.**

**V O T O**

**Exma. Desa. Maria das Graças Morais Guedes – Relatora.**

O Ministério Público do Estado da Paraíba ajuizou a presente Ação Civil Pública objetivando responsabilizar o apelado por ato de

improbidade praticado enquanto Chefe do Poder Executivo do Município de Riacho dos Cavalos/PB, consistente na contratação, por excepcional interesse público, para funções permanentes na Administração.

Apontou a ocorrência de improbidade administrativa e pleiteou a condenação do ex-gestor com base no art. 11, inc. I e V, da Lei de Improbidade Administrativa, devendo-se aplicar as penalidades do inciso III do art. 12 do mesmo diploma legal, tendo o juízo *a quo* julgado procedente a demanda.

Irresignado, alega o recorrente que “*não existe conjunto probatório suficiente para a imputação de tal crime ao Apelante, bem como, não ficou demonstrado que o Apelante agiu com dolo ou má-fé em sua conduta*”.

Examinando a demanda, não vislumbro a possibilidade de provimento do recurso.

#### DA CONTRATAÇÃO PRECÁRIA COMO ATO VIOLADOR DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Na visão do *Parquet*, os vínculos precários, efetivados para a prestação de serviços de natureza permanente, representa verdadeira violação ao princípio do concurso público, previsto no inc. II do art. 37 da CF/88, *in verbis*:

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:

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para

cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Em sua defesa, o apelante aduz que realizou concurso público e nomeou os candidatos aprovados logo em seguida para as vagas que foram objeto da presente ação civil pública, todavia, em virtude da necessidade de mais servidores para algumas áreas, realizou a contratação em caráter excepcional e emergencial, amparado no princípio da legalidade e na lei orgânica do município.

Pois bem.

Analisando os documentos que instruem a inicial, verifico que foram contratados, de forma precária, servidores para as mais variadas funções a exemplo de tratorista, enfermeiro, odontólogo, instrutor monitor do PETI, instrutor da casa da família, médicos, etc, funções essas que não são temporárias nem excepcionais. Observo também que algumas contratações perduraram por mais de 03 (três) anos, conforme se constata do relatório de fls.281/283 e os documentos de fls. 284/304.

Em que pesem as suas alegações, o ex-gestor não logrou êxito em demonstrar “situação emergencial que justificasse o excepcional interesse público para tais contratações”, como bem asseverou o magistrado sentenciante.

Aceitar como legítimas as contratações precárias e suas renovações, nesse contexto, é medida que privilegia a torpeza do então administrador, especialmente quando o próprio Ministério Público havia recomendado a regularização da situação (Recomendação nº 01/2010, de 18 de fevereiro de 2010, às fls. 18/22).

Nesse contexto, tenho como ímproba a manutenção de vínculos precários para a prestação de serviços tipicamente rotineiros da Administração, não podendo, tal prática, ser enquadrada em inabilidade do

então gestor, tudo em conformidade com a jurisprudência do STJ:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO PRINCIPOLÓGICA DE CONHECIMENTO PALMAR.

1. Os atos de improbidade administrativa tipificados no art. 11 da Lei n. 8.429/92 que importem em violação dos princípios da administração independem de dano ao erário ou do enriquecimento ilícito do agente público. Ademais, a má-fé, neste caso, é palmar. Não há como alegar desconhecimento da vedação constitucional para a contratação de servidores sem concurso público, mormente quando já passados quase 24 anos de vigência da Carta Política. (Precedente: RESP 1.130.000/MG, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 22.6.2010, Dje 30.8.2010.) 2. Apesar de o Tribunal de origem ter se manifestado no sentido de que a contratação de servidor temporário não implica, necessariamente, conduta ímproba, conforme-se colhe de voto vencido na Corte a quo, "as contratações feitas foram ilegais, porquanto, não visaram atender necessidades temporárias de excepcional interesse público", porque realizadas para exercer atividades rotineiras do interesse da municipalidade, não sendo possível alegar despreparo a justificar a contratação, sem concurso, de quinhentos e oitenta e oito servidores. Configurado, portanto, in casu, o elemento subjetivo necessário à caracterização da conduta ímproba. Agravo regimental improvido. (STJ; AgRg-AREsp 122.682; Proc. 2011/0286471-5; MG; Segunda Turma; Rel. Min. Humberto Martins; Julg. 07/08/2012; DJE 14/08/2012).

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS ARTS. 165, 458 E 535 DO CPC. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO PRINCIPOLÓGICA DE CONHECIMENTO PALMAR. MULTA CIVIL. REDUÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Inexiste violação dos arts. 165, 458 e 535 do CPC quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida, com enfrentamento de forma clara e fundamentada das questões abordadas no recurso.

**2. Os atos de improbidade administrativa tipificados no art. 11 da Lei n. 8.429/92 que importem na violação dos princípios da administração independem de dano ao erário ou do enriquecimento ilícito do agente público.**

**3. No caso, e as contratações temporárias descritas afrontam, claramente, a exigência constitucional de realização de concurso público, violando, assim, uma gama de princípios que devem nortear a atividade administrativa. Ademais, a má-fé, neste caso, é palmar.**

**Não há como alegar desconhecimento da vedação constitucional para a contratação de servidores sem concurso público, mormente quando já passados quase 24 anos de vigência da Constituição Federal.**

4. A multa civil, que não ostenta natureza indenizatória, é perfeitamente compatível com os atos de improbidade tipificados no art. 11 da Lei n. 8.429/92 (lesão aos princípios administrativos).

5. Hipótese em que a sanção aplicada pelo Tribunal a quo atende aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, tendo em vista a grave conduta praticada pelo agravante. Desta forma, estando a condenação apoiada nas peculiaridades do caso concreto e não havendo desproporcionalidade flagrante, a alteração do acórdão recorrido esbarra no óbice da Súmula 7/STJ. Precedentes.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp 70.899/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/10/2012, DJe 24/10/2012)

ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LESÃO A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO.

1. A ofensa a princípios administrativos, nos termos do art. 11 da Lei nº

8.429/92, em princípio, não exige dolo na conduta do agente nem prova da lesão ao erário público. Basta a simples ilicitude ou imoralidade administrativa para restar configurado o ato de improbidade. Demonstrada a lesão, o inciso III do art. 12 da Lei nº 8.429/92, independentemente da presença de dolo, autoriza seja o agente público condenado a ressarcir o erário.

**2. Ao contratar e manter servidora sem concurso público na Administração, a conduta do recorrente amolda-se ao disposto no caput do art. 11 da Lei nº 8.429/92, ainda que o serviço público tenha sido devidamente prestado, tendo em vista a ofensa direta à exigência constitucional nesse sentido. O acórdão recorrido ressalta que a admissão da servidora "não teve por objetivo atender a situação excepcional e temporária, pois a contratou para desempenhar cargo permanente na administração municipal, tanto que, além de não haver qualquer ato a indicar a ocorrência de alguma situação excepcional que exigisse a necessidade de contratação temporária, a função que passou a desempenhar e o tempo que prestou serviços ao Município demonstram claramente a ofensa à legislação federal".**

3. Desse modo, é razoável a sua condenação na pena de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 3 (três) anos e o pagamento de multa civil no valor equivalente a duas remunerações percebidas como Prefeito do Município - punições previstas no patamar mínimo do artigo 12, III, da LIA.

5. Recurso especial não provido.

(REsp 1005801/PR, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 27/04/2011, DJe 12/05/2011) (grifei)

Esta Corte de Justiça possui precedentes no mesmo sentido, senão vejamos:

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA RESPONSABILIZAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE FAGUNDES. SENTENÇA



PELA PROCEDÊNCIA. [...] (3) CONTRATAÇÃO POR EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. FUNÇÕES ROTINEIRAS DA ADMINISTRAÇÃO. CARÁTER PERMANENTE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. ATO ÍMPROBO. COMPROVAÇÃO. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO. SUFICIÊNCIA. POSIÇÃO DO STJ. (4) PENALIDADES (INC. II DO ART. 12 DA LIA). PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. DANO AO ERÁRIO. ARBITRAMENTO EM FASE DE CUMPRIMENTO DE SENTENÇA (ART. 475-C DO CPC/73). ALTERAÇÃO DA SENTENÇA. PROVIMENTO PARCIAL DO APELO. (TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00014916420138150981, 3ª Câmara Especializada Cível, Relator DES. JOSE AURELIO DA CRUZ, j. em 19-07-2016).

APELAÇÃO CÍVEL. PRELIMINAR. PETIÇÃO EXORDIAL. ALEGADA AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO OU TIPIFICAÇÃO DA CONDOTA A COMPROVAR ATO DE IMPROBIDADE. FRAGILIDADE. NARRATIVA. DESCRIÇÃO CONSISTENTE E OBJETIVA DA CONDOTA. AMOLDE. ARTIGO 11, CAPUT, DA LEI Nº 8.249/ 1992. REJEIÇÃO. Considerando ter sido a descrição dos atos praticados pelo réu/apelante, de forma consistente e objetiva, a qual se amolda a atos de improbidade, porquanto se subsume às hipóteses dos artigos 11, caput, da Lei nº 8.249/1992 por violação aos deveres listados na Lei, não há que se falar em ausência de previsão legal a enquadrar os atos engendrados. Preliminar rejeitada. Mérito. **Ação de improbidade administrativa. Procedência. Infringência do art. 11 da Lei nº 8.429/1992 reconhecida. Aplicação das sanções do art. 12 da Lei retro. Sublevação. Contratações temporárias fulcradas em excepcional interesse público. Amparo em Lei municipal. Fragilidade. Contratos realizados em notória burla ao concurso público. Cargos preenchidos. Acessibilidade que precede ao concurso público. Inteligência do art. 37, II da CF. Hipóteses que não se amoldam a uma das exceções da CF, art. 37, inc. IX. Necessidade temporária de interesse público e interesse**

**público excepcional não revelados. Afronta aos princípios inculpidos no art. 11 da Lei nº 8.429/1992 e aos princípios da administração pública. Dolo genérico do agente comprovado. Dano ao erário. Desnecessidade de comprovação. Desprovemento do recurso.** (TJPB; APL 0007193-81.2012.815.0251; Primeira Câmara Especializada Cível; Rel. Des. Ricardo Vital de Almeida; DJPB 06/08/2015; Pág. 12).

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO SEM CONCURSO PÚBLICO. NECESSIDADE E EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. NÃO COMPROVAÇÃO. AUSÊNCIA DE LABOR DO CONTRATADO. SEQUESTRO DE PARTE DO RECURSO MENSAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LEGALIDADE, MORALIDADE E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONDENAÇÃO. SANÇÕES PREVISTAS NO ART. 12, III, DA LEI Nº 8.245/92. ACERVO PROBATÓRIO. DEMONSTRAÇÃO DA PRÁTICA DAS CONDUTAS ILÍCITAS. IRRESIGNAÇÃO. ARGUMENTOS INSUBSISTENTES. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. APLICAÇÃO DA PENA MÁXIMA. REDUÇÃO. PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO. MINORAÇÃO. PENA MÁXIMA DE TRÊS ANOS. PROVIMENTO PARCIAL DO APELO. (TJPB; AC 0000259-03.2010.815.0761; Segunda Câmara Especializada Cível; Rel. Des. Marcos Cavalcanti de Albuquerque; DJPB 20/11/2013; Pág. 11). (negritei)

Dessa forma, incontestemente a realização da conduta ímproba inculpada nos incisos I e V do art. 11 da Lei nº 8.429/92 (LIA), que estabelecem:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade,

legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

[...]

V - frustrar a licitude de concurso público;

No que se refere ao elemento subjetivo, adoto a posição firmada pelo STJ que orienta ser suficiente a existência de dolo genérico na conduta ímproba, independentemente de finalidades específicas:

“Ademais, o entendimento firmado por esta Corte Superior é de que o dolo que se exige para a configuração de improbidade administrativa é a simples vontade consciente de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica - ou, ainda, a simples anuência aos resultados contrários ao Direito quando o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada a eles levaria -, sendo despiciendo perquirir acerca de finalidades específicas. (AgRg no REsp 1535600/RN, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/09/2015, DJe 17/09/2015).

O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que os atos de improbidade descritos no art. 11 da Lei 8.429/92 dependem da presença de dolo, ainda que genérico, mas dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a administração pública ou enriquecimento ilícito do agente. (AgRg no REsp 1337757/DF, Rel. Ministra MARGA TESSLER, JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4a REGIÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/05/2015, DJe 13/05/2015).

Sendo desnecessária, portanto, a intenção específica ou a ocorrência de dano para configurar o ato de improbidade do art. 11 da LIA, entendo que a sentença deve ser mantida.

Com essas considerações, **NEGO PROVIMENTO AO APELO, mantendo integralmente a sentença vergastada.**

**É como voto.**

Presidi o julgamento realizado na Sessão Ordinária desta Terceira Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, no dia 26 de setembro de 2017, dele participando, além desta Relatora, o Exmo. Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides e o Exmo Des. Marcos Cavalcanti de Albuquerque. Presente à sessão, o Exmo. Dr. Rodrigo Marques da Nóbrega, Promotor de Justiça convocado.

Gabinete no TJPB, em João Pessoa, 27 de setembro de 2017.

Desa. Maria das Graças Morais Guedes

**R e l a t o r a**