



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA  
GABINETE DO DES. OSWALDO TRIGUEIRO DO VALLE FILHO

**ACÓRDÃO**

---

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0000395-83.2015.815.0321.**

**Origem** : *Vara Única da Comarca de Santa Luzia.*

**Relator** : *Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho.*

**Apelante** : *José Ivaldo de Morais*

**Advogado** : *Johnson Gonçalves de Abrantes (OAB/PB nº 1.663).*

**Apelado** : *Ministério Público do Estado da Paraíba.*

---

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR. INAPLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS. NÃO ACOLHIMENTO. APLICAÇÃO DO ART. 2º DA LEI Nº 8.429/92. MÉRITO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA EM DESOBEDIÊNCIA À LEI MUNICIPAL. INOBSERVÂNCIA DA REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTO SIMPLIFICADO, EXTRAPOLAÇÃO DO PRAZO MÁXIMO DE DURAÇÃO CONTRATUAL E RENOVAÇÃO CONTRÁRIA À NORMA MUNICIPAL. CONDUTA IMPROBA PREVISTA NO ART. 11 DA LEI N.º 8.429/92. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DESOBEDIÊNCIA À LEI MUNICIPAL. CARACTERIZAÇÃO DO DOLO GENÉRICO NA CONDUTA DO EX-GESTOR. APLICAÇÃO DAS PENALIDADES. IMPOSIÇÃO EM CONSONÂNCIA COM OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. MINORAÇÃO OU AFASTAMENTO INDEVIDO. DESPROVIMENTO DO APELO.**

- Ainda que os Prefeitos Municipais sejam agentes políticos, estão sujeitos aos regramentos da Lei de Improbidade Administrativa, de acordo com o que estabelece o art. 2º da Lei nº 8.429/92, e os arts. 15, V e 37, §4º, da Constituição Federal. Ademais, em decorrência do mesmo fato, estão sujeitos à ação

penal por crime de responsabilidade, de acordo com o Decreto- Lei nº 201/67

- Nos termos da jurisprudência do colendo Superior Tribunal de Justiça, a contratação irregular de servidor público é ato administrativo ilegal, que pode tipificar a prática de improbidade administrativa, ainda que não demonstrada a ocorrência de dano para a Administração Pública.

- A mera contratação sem prévia aprovação em concurso público, e sem qualquer motivo plausível para a não realização do certame, já é apta a caracterizar o ato como improbo, uma vez que ao alcaide não é dado alegar o desconhecimento de regra constitucional basilar e vigente desde a promulgação da atual Carta Magna, mormente em face a sua experiência no trato da coisa pública.

- Afigurando-se perfeita a correlação entre a gravidade da conduta e a pena aplicada, em estrita consonância com a *mens legis* contida no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, não há que se cogitar em atenuação ou afastamento da condenação, a qual, a meu sentir, revela-se correta e devidamente fundamentada.

**VISTOS**, relatados e discutidos os presentes autos. **ACORDA** a Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, rejeitar a preliminar e, no mérito, negar provimento ao recurso apelatório, nos termos do voto do relator.

Trata-se de **Apelação Cível** interposta por **José Ivaldo de Moraes**, desafiando sentença proferida pelo Juízo da Vara Única da Comarca de Santa Luzia, nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa movida pelo **Ministério Público do Estado da Paraíba**.

Na peça de ingresso (fls. 02/14), o *Parquet* relatou que o promovido, então Prefeito do Município de Várzea, realizou condutas sistemáticas para contratação de pessoal sem realização de concurso público, procurando travestir de legalidade os atos de admissão, sob o fundamento de contratação temporária de excepcional interesse público. Destacou que as contratações burlaram o art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal e a Lei Municipal nº 006/2012, tendo sido admitidos diversos prestadores de serviços nas áreas de educação, saúde e assistência social, sem sequer um processo seletivo simplificado, ofendendo o prazo máximo previsto na lei municipal e recontratando outros posteriormente. Ao final, postulou a condenação do demandado nas sanções do art. 12, inciso III, da Lei nº 8.429/1992 e ao pagamento de indenização por dano moral coletivo no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Após manifestação prévia do promovido (fls. 161/176), houve o

recebimento da inicial (fls. 189/190), apresentando o réu contestação (fls. 196/210), alegando a impossibilidade de aplicação da lei de improbidade aos agentes políticos.

No mérito, defendeu que, diante da precariedade, realizou as contratações temporárias de excepcional interesse público com base em lei municipal, ressaltando que foi firmado termo de ajustamento de conduta perante junto ao *Parquet* no qual o gestor foi autorizado a manter as contratações até a finalização do concurso público.

Ainda enfatizou não ter havido dano ao erário, vantagem econômica ou apropriação de valores públicos, inexistindo dolo, rogando, ao final, pela improcedência do pedido.

Réplica impugnatória apresentada (fls. 214/215).

Audiência de instrução realizada (fls. 251), com a colheita de depoimento de testemunha arrolada pelo réu (fls. 250).

Alegações finais apresentadas pelas partes (fls.252/260 e 268/279).

Decidindo a querela, o magistrado *a quo* julgou parcialmente procedente o pedido autoral (fls. 328/336), consignando os seguintes termos na parte dispositiva:

*“ANTE O EXPOSTO, rejeito a preliminar arguida e, no mérito, JULGO PROCEDENTES, EM PARTE, os pedidos para CONDENAR o ex-prefeito de Várzea/PB – JOSÉ IVALDO DE MORAIS-, já qualificado, mas sanções do art. 12, III, da Lei 8.129/1992, tendo em consideração os princípios da razoabilidade, proporcionalidade a extensão do dano causado da seguinte forma:*

*1 – Suspensão dos direitos políticos pelo período de 3 (três) anos;*

*2 – Pagamento de multa civil que arbitro em 10 (dez) vezes o valor correspondente à última remuneração recebida pelo promovido quando prefeito do Município de Várzea/PB;*

*3 – 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, contados do trânsito em julgado da presente sentença.*

Inconformado, José Ivaldo de Moraes interpôs Recurso Apelarório (fls. 339/365), aduzindo, preliminarmente, a inadequação da via

eleita, tendo em vista que os agentes políticos não respondem por improbidade administrativa com base na Lei n] 8.429/1992, sendo-lhe aplicado, na verdade, o Decreto 201/1967.

Meritoriamente, defende a aprovação das contas do ex-gestor pelo Tribunal de Contas do Estado, como também enfatizou que as contratações temporárias por excepcional interesse público foram realizadas com base em Lei Municipal.

Ressaltou que realizou concurso em 2011, contudo o certame somente foi homologado em dezembro de 2012, por falhas no procedimento da empresa contratada, sendo então nomeados os concursados e exonerados os contratados.

Sustentou que foi firmado Termo de Ajustamento de Conduta junto ao *Parquet*, ficando o ex-gestor autorizado a manter as contratações até a finalização do concurso público, não havendo, portanto, que se falar em irregularidade a ser apurada nos presentes autos.

Doravante, defendeu que a Lei Municipal nº 009/2004 somente veio a ser declarada inconstitucional em janeiro de 2012, de modo que, nos anos de 2010 e 2011, ainda vigorava tal legislação.

Alegou que os contratados exerceram serviços relevantes, sempre visando o interesse público e a premente necessidade da edilidade municipal. Destacou a inexistência de dano ao erário ou enriquecimento ilícito, como também a ausência de dolo na conduta. Por fim, arguiu a ausência de fundamentação para a fixação das penalidades de forma cumulativa como também enfatizou a necessidade de adequação da pena à gravidade dos atos supostamente ímprobos.

Contrarrazões apresentadas (fls. 369/377),

A Procuradoria de Justiça ofertou parecer, opinando pelo desprovimento do recurso (fls. 382/389).

**É o relatório.**

**VOTO.**

**- Da preliminar: inadequação da via eleita por impossibilidade de ajuizamento de ação civil pública por ato de improbidade administrativa contra agentes públicos:**

Aduz o promovido, ainda, em suas razões recursais, que os agentes políticos não estão sujeitos à ação de improbidade administrativa, mas apenas o julgamento por crime de responsabilidade, consoante entendimento da Suprema Corte.

O art. 2º da Lei n. 8.429/92 não deixa dúvidas quanto à extensão do conceito de agente público, sendo “ *todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação,*

*designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.”*

Ademais, embora o STF, por ocasião do julgamento da Reclamação nº 2.138, tenha entendido que os agentes políticos, por serem regidos por normas especiais de responsabilidade, não responderiam por improbidade administrativa com base na Lei 8.429/92, mas, apenas, por crime de responsabilidade em ação que somente pode ser proposta perante a Corte, nos termos do art. 102, I, “c”, da Carta Magna, tal decisão não possui efeito vinculante nem erga omnes, ou seja, não se estende a quem não foi parte naquele processo, uma vez que não tem os mesmos efeitos de ações constitucionais de controle concentrado de constitucionalidade.

Dessa forma, mesmo que os Prefeitos Municipais sejam agentes políticos, estão sujeitos aos regramentos da Lei de Improbidade Administrativa, de acordo com o que estabelece o art. 2º da citada norma acima transcrita, e os arts. 15, V e 37, §4º, da Constituição Federal. Ainda, em decorrência do mesmo fato, estão sujeitos à ação penal por crime de responsabilidade, de acordo com o Decreto-Lei nº 201/67

Nesta trilha, colaciono precedente do Superior Tribunal de Justiça:

*PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DECLARATÓRIOS NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. LEI 8.429/1992. APLICABILIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS. DOLO. AFERIÇÃO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE, NO CASO CONCRETO. SÚMULA 7/STJ. PENALIDADES. ACUMULAÇÃO. POSSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. 1. É firme desta Corte o "entendimento no sentido de que 'é cabível a propositura de ação civil pública que tenha como fundamento a prática de ato de improbidade administrativa, tendo em vista a natureza difusa do interesse tutelado. Também mostra-se lícita a cumulação de pedidos de natureza condenatória, declaratória e constitutiva nesta ação, porque sustentada nas disposições da Lei n. 8.429/92" (REsp 757.595/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA)" (REsp 1.516.178/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 30/06/2015). 2. A jurisprudência do STJ também firmou-se no sentido de que "o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da*

*ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (art. 127, caput, da CF) e, dentre outras funções, "promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos" (art. 129, III, da CF)" (REsp 1289609/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 02/02/2015).*

*3. Assim, pode-se concluir que o Ministério Público é parte legítima para pleitear o ressarcimento de dano ao erário sempre que o ato ilícito subjacente à lesão seja a prática de ato ímprobo. Ademais, na hipótese vertente, o pedido deduzido pelo Parquet Estadual, qual seja, o de aplicação das penalidades previstas na Lei de Improbidade Administrativa (na qual se inclui o ressarcimento ao erário), coaduna-se perfeitamente com o expediente processual adotado pelo autor.*

***4. O Superior Tribunal de Justiça, na esteira do que decidiu o STF, pacificou sua jurisprudência no sentido "de que os agentes políticos se submetem às disposições da Lei n. 8.429/1992, em que pese a submissão também ao regime de responsabilidade político-administrativa previsto no Decreto-Lei 201/67" (AgRg no REsp 1.368.359/ES, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 26/10/2017). Nesse mesmo sentido: AI 790.829-AgR/RS, Rel. MINISTRA CÁRMEN LÚCIA, SEGUNDA TURMA, DJe 19/10/2012.***

*5. Segundo o arcabouço fático delineado no acórdão, restaram claramente demonstrados os requisitos necessários à configuração do ato de improbidade administrativa. Nesse contexto, a alteração das conclusões adotadas pelas instâncias ordinárias, tal como colocada a questão nas razões recursais, demandaria, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ.*

*6. É possível a acumulação das sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/1992. Precedente: AgRg no AREsp 390.129/SC, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 17/11/2015.*

*7. A revisão das penalidades aplicadas em ações de improbidade administrativa também implica o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que, como consignado, esbarra na já mencionada Súmula 7/STJ, salvo em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido, exsurgir a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente. Precedente: AgRg no AREsp 341.211/PR, Rel.*

*Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 17/06/2015. 8. Agravo interno improvido. (STJ/AgInt nos EDcl no AREsp 437.764/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/02/2018, DJe 12/03/2018)*

Por isso, conforme entendimento pacificado na jurisprudência, é possível a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos atos praticados por prefeitos, tendo em vista que os regimes de responsabilidade dos agentes políticos previstos no Decreto-Lei 201/67 e na LIA não são excludentes, mas sim independentes, de sorte que **REJEITO** a questão prévia suscitada pelo demandado.

**- Do mérito:**

Ultrapassada a questão prefacial, cumpre analisar os fatos ímprobos imputados ao réu, bem como o acervo documental, para apreciar as alegações do apelo em julgamento.

Como relatado, o *Parquet* ajuizou a presente demanda, narrando que o promovido, então Prefeito do Município de Várzea, realizou condutas sistemáticas para contratação de pessoal sem realização de concurso público, procurando travestir de legalidade os atos de admissão, sob o fundamento de contratação temporária de excepcional interesse público. Destacou que as contratações burlaram o art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal e a Lei Municipal, tendo sido admitidos vários prestadores de serviços, sem sequer um processo seletivo simplificado, ofendendo o prazo máximo previsto na lei municipal e recontratando diversos outros.

Conforme é cediço, a Constituição Federal de 1988, com vistas a salvaguardar a moralidade administrativa, previu no § 4º do art. 37 o cabimento de sanções políticas e civis aos agentes que viessem a causar dano ao erário, na forma e gradação previstas em lei. Visando regular o referido dispositivo constitucional, foi editada a Lei n.º 8.429/92, que passou a prever os atos de improbidade administrativa e as penalidades deles decorrentes.

A referida lei disciplinou os atos incursos em improbidade em três aspectos, quais sejam: atos que importam enriquecimento ilícito do agente público (art. 9º); atos que acarretam em prejuízo ao erário (art. 10º); e os atos que atentam contra os princípios que regem a Administração Pública (art. 11º da lei). Em seguida listou, em diversos incisos, exemplificativamente, hipóteses caracterizadoras da dita improbidade.

Não é demais lembrar que para que ocorram os atos de improbidade disciplinados pela legislação supracitada, é indispensável que reste demonstrado o dolo ou a culpa nas condutas do administrador público. Nesse passo, a configuração da improbidade administrativa pressupõe a identificação do elemento subjetivo da conduta do agente, ou seja, o ânimo de agir contra os princípios inerentes à Administração Pública, em violação a algum dos tipos previstos nos arts. 9º, 10 ou 11 da Lei n.º 8.429/92.

No entendimento firme da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, é necessária a existência do elemento subjetivo dolo para caracterização da improbidade administrativa para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 e, ao menos a culpa, para a hipótese do artigo 10, vejamos:

*“ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CUMULAÇÃO INDEVIDA DE CARGOS PÚBLICOS. ANÁLISE DOS ELEMENTOS CARACTERIZADORES DO ATO DE IMPROBIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.*

*1. A configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário), à luz da atual jurisprudência do STJ, exige a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa, o mesmo não ocorrendo com os tipos previstos nos arts. 9º e 11 da mesma Lei (enriquecimento ilícito e atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública), os quais se prendem ao elemento volitivo do agente (critério subjetivo), exigindo-se o dolo.*

*2. Rever as conclusões do Tribunal de origem sobre a existência de dolo na conduta do agente, bem como os elementos que ensejaram os atos de improbidade implica o reexame dos elementos fático-probatórios, o que não é possível pela via eleita (Súmula 7/STJ).*

*3. Agravo regimental a que se nega provimento.”* (AgRg no AREsp 666.459/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/06/2015, DJe 30/06/2015).

Pois bem, há de se analisar se os atos levados a cabo pelo réu se consubstanciam em ilícitos revestidos da qualificadora da improbidade administrativa.

Conforme é cediço, a Constituição Federal possui norma cogente impondo ao Administrador Público, de qualquer dos entes federados, a obrigatoriedade de realizar concurso público para a admissão de pessoal, estabelecendo, inclusive, as duas únicas hipóteses de exceção, senão vejamos:

*“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;*

*(...)*

*IV - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a excepcional interesse público.”*

Portanto, em se tratando da investidura em cargo ou emprego público, a realização de certame prévio é procedimento obrigatório, somente podendo ser obviada na hipótese de nomeação para cargo em comissão ou contratação por tempo determinado para atender a excepcional interesse público.

Ademais, nos termos da jurisprudência do colendo Superior Tribunal de Justiça, a contratação irregular de servidor público é ato administrativo ilegal, que pode tipificar a prática de improbidade, ainda que não demonstrada a ocorrência de dano para a administração pública.

Nesse sentido, a ementa do seguinte julgado:

***“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.”*

(STJ, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 27/04/2011, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO) (grifo nosso).

Muito embora seja dispensável a verificação de dano ao erário com as contratações irregulares, exige-se a comprovação do dolo, ao menos genérico, para que haja condenação fulcrada no art. 11 da Lei nº 8.429/1991

*“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÕES SEM CONCURSO PÚBLICO. OFENSA À EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL E AOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. RECONHECIMENTO DE DOLO GENÉRICO.*

*1. Cuida-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público estadual contra o ora recorrente, objetivando a condenação pela prática de ato ímprobo, consistente na contratação de servidores sem concurso público.*

*2. O entendimento do STJ é no sentido de que, 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 artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.*

*3. Com efeito, a contratação irregular sem a realização de concurso público pode se caracterizar como ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92, mas, para tanto, é imprescindível a demonstração de dolo, ao menos genérico, do agente.*

*4. Na hipótese em exame, a Corte de origem, embora tenha consignado que era prescindível a demonstração de dolo ou culpa do agente, reconheceu expressamente que 'a atividade do Réu manifesta-se em dissonância da Legalidade, visto que agiu em desobediência aos princípios norteadores do direito administrativo, em desacordo com o interesse público, tão-somente favorecendo os*

*servidores contratados ilegalmente' (fl. 1.087, e-STJ), razão por que não há falar na ausência do elemento doloso.*

*5. Recurso Especial não provido”.*

(STJ, REsp 1512085/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/08/2016, DJe 10/10/2016). (grifo nosso).

**“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESCARACTERIZAÇÃO DO ATO COMO ÍMPROBO. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO RECONHECIDO. REVISÃO EXCEPCIONAL NA PROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO. MODULAÇÃO DA PENA. SUPRESSÃO DA SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. PROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO ESPECIAL.**

*1. O agravante, sem concurso público, admitiu uma zeladora e uma faxineira no quadro de pessoal do município, o que configura ato de improbidade administrativa (art. 11 - Lei 8.429/1992), fato incontroverso e reconhecido pelo recorrente, cujo recurso apenas tenta justificar tal atitude, por razões humanitárias, inservíveis como justificativa e/ou explicação.*

*2. A admissão das servidoras ao arrepio da lei expressa a vontade consciente de aderir à conduta (dolo genérico). '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 despidendo perquirir acerca de finalidades específicas. Em resumo: trata-se do 'dolo genérico' ou simplesmente 'dolo' (desnecessidade de 'dolo específico' ou 'especial fim de agir')” (STJ, EDcl no Ag 1.092.100, RS, Relator o Ministro Mauro Campbell Marques, DJe de 31.5.2010).*

*3. A (eventual) reforma do julgado, na perspectiva da avaliação da proporcionalidade da sanção aplicada na origem, por demandar reexame do conjunto fático-probatório dos autos, não tem sido admitida em face do óbice da (Súmula 7/STJ), ressalvados os casos excepcionais.*

*4. Conquanto positivada a improbidade, a admissão*

*das duas servidoras, em nível salarial modesto, não se reveste de lesividade intensa ao bem jurídico (princípios da administração pública), tanto mais que os serviços foram prestados, justificando-se uma modulação na sanção (art. 12 - Lei 8.429/1992) para suprimir a suspensão dos direitos políticos, mantida a multa: duas remunerações percebidas como Prefeito municipal.*

*5. Agravo regimental provido. Provimento parcial do recurso especial”.*

(STJ, AgRg no REsp 1395625/PE, Rel. Ministro OLINDO MENEZES DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/02/2016, DJe 22/02/2016). (grifo nosso).

Pois bem, no que se refere ao dolo do réu, é cediço que, quando um gestor público admite pessoal sem a realização de concurso público, assim age sabendo, ou ao menos devendo saber, que sua conduta contraria o ordenamento jurídico. A contratação direta apenas é autorizada de forma excepcional, desde que configurada uma hipótese para atender necessidade temporária de interesse público. Essa hipótese há de vir impreterivelmente regulamentada por lei, conforme previsão do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal.

Tal consciência da ilicitude do ato de admissão revela o dolo genérico, aquele exigido para a condenação por improbidade administrativa, cuja natureza é essencialmente cível, não sendo necessária a análise de finalidade específica, normalmente atrelada ao ilícito penal.

No caso específico do Município de Várzea, o regramento da contratação temporária, na época dos fatos (anos de 2010 e 2011), era dado pela Lei Municipal nº 009/2004, cujo regramento foi dissociado das regras constitucionais, inclusive o art. 1º, caput e incisos I a IV e art. 3º, da citada lei municipal foram declarados inconstitucionais, por ocasião do julgamento de ADI nº 999.2010.000561-3/001 (julgada em 18/01/2012).

Além do mais, embora vigente a referida legislação municipal na época das contratações temporárias, infere-se que foram realizadas prorrogações sucessivas nos contratos, sem qualquer processo seletivo e mesmo ausente a situação de excepcional interesse público, configurando-se nítida burla a norma constitucional de obrigatoriedade de concurso público para investidura em cargo ou emprego público.

Cabe consignar que o recorrente não trouxe argumento capaz de justificar a excepcionalidade do interesse público nas contratações por ele perpetradas nos anos de 2010 e 2011, inclusive não há notícias de situação ou circunstância ocorrida no Ente Municipal, à época, capaz de tornar urgentes as contratações.

Não é demais pontuar que, desde 06 de março de 2008, foi assinado Termo de Ajustamento de Conduta junto ao Ministério Público do

Trabalho, no qual ficou acertado que os contratos temporários deveriam ser rescindido até 06 de março de 2009 e, assim, ser realizado concurso público, contudo, o ex-gestor, mesmo ciente, continuou a realizar novas contratações fora da necessidade temporária de excepcional interesse público e com prazos superiores a 06 (seis) meses com renovações, vindo somente a deflagrar certame público no ano de 2011.

Pela lista contida na inicial, é possível verificar a contratação temporária de pessoal para a ocupação de cargos de professor, médico veterinário, psicólogo, médico, dentista, nutricionista e etc, o que demonstra que tais contratações não podem ser considerado como sendo “necessidade temporária de excepcional interesse público”.

Dito isso, não se requer maiores esforços de interpretação para se enxergar, além da ilegalidade das contratações, a plena consciência do ilícito perpetrado. Isso porque em todas as admissões apontadas pelo *Parquet* inexistiu um processo simplificado sequer, sendo desrespeitados, em situações pontuais, o limite máximo de tempo e a renovação contratual.

A consciência da atitude contrária ao ordenamento e, especialmente à lei municipal que fundamentou as contratações, era de tal forma evidente que, independentemente da diversidade de áreas para as quais designados os contratados, não foi observada a instauração de um simples procedimento prévio.

O dolo genérico, pois, exigido pelo art. 11 da Lei nº 8.429/1992 se encontra devidamente provado pelos elementos probatórios coligidos aos autos, subsumindo-se a conduta do recorrente – estampada nas contratações apontadas pelo Ministério Público – em ato de improbidade Administrativa.

Por fim, no que toca à aplicação das sanções constantes na Lei nº 8.429/92 (art. 12), deve o julgador agir com prudência, avaliando a gravidade da conduta, a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente, se houverem, sempre em conformidade com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Portanto, as sanções devem ser razoáveis e proporcionais (compatível, apropriada, pertinente com a gravidade e a extensão do dano - material e moral) ao ato de improbidade, podendo ser aplicadas cumulativamente, conforme entendimento do STJ. Vejamos:

*AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PRESCRIÇÃO. FUNDAMENTO INATACADO. SÚMULA 182/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. PENALIDADES. CUMULAÇÃO. POSSIBILIDADE. ART. 12 DA LEI 8.429/92. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. EXCESSO NÃO DEMONSTRADO. ARESTO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA 83/STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. Conforme já disposto no decisum combatido, os*

*agravantes deixaram de impugnar a incidência da Súmula 280/STF, de modo que, quanto à tese da ocorrência da prescrição, não se pode conhecer do Agravo. Incidência da Súmula 182/STJ. 2. O Tribunal de origem concluiu, com base na prova dos autos, que os recorrentes praticaram os atos ímprobos descritos nos arts. 11 da Lei 8.429/1992 e que o dolo foi comprovado. A alteração desse entendimento implica reexame de fatos e provas, obstado pelo teor da Súmula 7/STJ. 3. O Superior Tribunal de Justiça firmou a compreensão de que não há impedimento à aplicação cumulativa das sanções previstas no art. 12 da LIA, bastando que a dosimetria respeite os princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade. 4. Não há desproporcionalidade nas sanções aplicadas. Aresto em conformidade com a jurisprudência desta Corte. Súmula 83/STJ. 5. Agravo Regimental conhecido parcialmente, mas não provido. (STJ/AgRg no AREsp 790.561/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/02/2016, DJe 30/05/2016)*

As penas para os atos de improbidade estão claramente previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, nos seguintes termos:

*“Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:*

*I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial 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 dez anos;*

*II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano 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 cinco anos;*

*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 em testilha, infere-se que o juízo de primeiro grau condenou o réu: a) suspensão dos direitos políticos pelo período de 3 (três) anos; b) pagamento de multa civil que arbitro em 10 (dez) vezes o valor correspondente à última remuneração recebida pelo promovido quando prefeito do Município de Várzea/PB e c) 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, com fulcro no disposto no inciso III, do artigo 12, da Lei n. 8.924/92.

O comportamento do promovido, consubstanciado na contratação/manutenção de inúmeros servidores sem a realização de concurso público, denota grave violação aos princípios da Administração Pública, notadamente a legalidade, impessoalidade e moralidade, merecendo reprimenda apta a atender ao princípio da proporcionalidade e aos fins sociais a que a Lei de Improbidade Administrativa se propõe.

Afigurou-se, portanto, perfeita a correlação entre a gravidade da conduta e a pena aplicada, em estrita consonância com a *mens legis* contida no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, não havendo que se cogitar sequer em atenuação da condenação, a qual, a meu sentir, revela-se correta e devidamente fundamentada.

#### **- Conclusão**

Por tudo o que foi exposto, **REJEITO A QUESTÃO PREAMBULAR** e, no mérito, **NEGO PROVIMENTO** à apelação, mantendo-se na íntegra a sentença.

#### **É COMO VOTO.**

Participaram do julgamento, o Exmo. Des. Luíz Silvio Ramalho Júnior, Exmo. Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho, o Exmo. Dr

Eduardo José de Carvalho Soares, juiz convocado, em substituição ao Exmo Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos. Averbou suspeição o Exmo Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos. *Presente ao julgamento, a Exma. Dra. Lúcia de Fátima Maia de Farias , Procuradora de Justiça.* Sala de Sessões da Segunda Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, João Pessoa 26 de junho de 2018.

**Oswaldo Trigueiro do Valle Filho**  
**Desembargador Relator**

