



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA PARAÍBA**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**GAB. DES. ROMERO MARCELO DA FONSECA OLIVEIRA**

**ACÓRDÃO**

**APELAÇÃO CÍVEL N. 0000416-46.2013.815.0251.**

ORIGEM: 4ª Vara da Comarca de Patos.

RELATOR: Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira.

APELANTE: Inácio Roberto de Lira Campos.

ADVOGADO: Newton Nobel Sobreira Vita (OAB/PB 10.204).

APELADO: Ministério Público do Estado da Paraíba.

**EMENTA: APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL PELO RÉU, ENQUANTO PREFEITO, NOS ÚLTIMOS CENTO E OITENTA DIAS DO SEU MANDATO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS DE INFORMAÇÃO QUE PERMITAM A PRECISA AFERIÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL NO PERÍODO EM REFERÊNCIA. ART. 18, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI COMPLEMENTAR N. 101/2000. ÔNUS DO AUTOR. ART. 373, I, DO CPC. DESCABIMENTO DE CONDENAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM FUNDAMENTO EM INDÍCIOS OU PRESUNÇÕES. REFORMA DA SENTENÇA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. PROVIMENTO.**

É ônus do autor de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, fundada na alegação de que o réu, enquanto prefeito, expediu atos que resultaram no aumento da despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do seu mandato, o fornecimento de elementos que permitam a precisa análise da despesa total com pessoal, conforme o art. 18, *caput* e § 2º, da Lei Complementar n. 101/2000. Inteligência do art. 373, I, do Código de Processo Civil.

**VISTO**, relatado e discutido o presente procedimento referente à **Apelação n. 0000416-46.2013.815.0000**, na Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa em que figuram como partes Inácio Roberto de Lira Campos, ora Apelante, e o Ministério Público Estadual, Apelado.

**ACORDAM** os eminentes Desembargadores integrantes da Colenda Quarta Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, à unanimidade, acompanhando o voto do Relator, em **conhecer da Apelação e dar-lhe provimento**.

**VOTO.**

**Inácio Roberto de Lira Campos** interpôs **Apelação** contra a Sentença prolatada, em regime de mutirão, nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa em face dele ajuizada pelo **Ministério Público Estadual**, f. 261/274, que, decidindo antecipadamente o mérito, julgou procedente o pedido, condenando-o à perda da função pública que esteja exercendo atualmente, à suspensão dos direitos políticos por cinco anos, ao pagamento de multa civil de trinta vezes o valor do subsídio que percebia como Prefeito do Município de Cacimba de Areia e à 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, ao fundamento de que restou provada a nomeação de candidatos aprovados em concurso público, durante a gestão do Impetrante como Chefe do Poder Executivo daquele Ente Federado, nos cento e oitenta dias anteriores ao término do seu mandato, com o fim de inviabilizar a gestão que se iniciaria no ano seguinte, tipificando o ilícito do art. 11, *caput*, da Lei Federal n. 8.429/1992.

Em suas Razões, f. 281/290, sustentou que, para a caracterização de ato de improbidade administrativa que atente contra os princípios da Administração Pública, é necessário o dolo, elemento subjetivo que, de acordo com seu raciocínio, não está presente no caso, e que, ao nomear candidatos aprovados em concurso público com o fim de substituir os contratados por excepcional interesse público, agiu em cumprimento ao princípio da legalidade.

Argumentou que não havia vedação legal para o provimento dos cargos, considerando que o concurso foi homologado em 2011 e as nomeações ocorreram no mesmo ano e no ano seguinte, 2012, e que não houve desrespeito ao art. 42 da Lei Complementar Federal n. 101/2000, posto que os atos de provimento foram realizados para substituir os contratos temporários.

Transcreveu dados do Sistema SAGRES, do Tribunal de Contas do Estado, com o fim de provar que, após as nomeações e as rescisões dos contratos temporários, houve decréscimo no número de servidores integrantes dos quadros do Município de Cacimba de Areia e que a Administração Municipal seguinte elevou o número de servidores nos seis meses iniciais da gestão, o que também seria indicativo da disponibilidade financeira para as nomeações por ele realizadas.

Requeru, por essas razões, a reforma da Sentença para que o pedido seja julgado improcedente.

Contrarrazoando, f. 291/301, o Apelado aduziu que a ilegalidade imputada ao Apelante consistiu na realização de nomeações de candidatos em número consideravelmente superior ao de vagas previstas no edital de abertura do concurso público respectivo, no último exercício financeiro do seu mandato como Prefeito, com concentração nos meses de agosto e outubro de 2012, bem próximo à data das Eleições ou mesmo depois de sua realização.

Defendeu que o dolo, no caso, deflui de todo o contexto fático da conduta ilícita, notadamente do fato de que o orçamento do Município não comportava a quantidade de nomeações implementadas.

Afirmou que os dados do SAGRES apresentados estão desatualizados e que as diferenças na quantidade de servidores em cada um dos períodos apontados decorre da rescisão de contratos temporários e da exoneração de cargos comissionados, atos realizados durante a administração posterior à do Apelante.

Requeru o desprovimento da Apelação.

A Procuradoria de Justiça, f. 333/335, opinou pelo desprovimento da Apelação, ao argumento de que, por ser o dolo elemento subjetivo, sua ocorrência deve ser verificada nas circunstâncias do caso concreto, estando evidente na espécie, ante o excessivo número de nomeados.

No Despacho de f. 337/338, o Excelentíssimo Juiz de Direito Gustavo Leite Urquiza, convocado para substituir o então Relator, o Excelentíssimo Desembargador Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho, determinou a intimação do Apelante para informar o número de cargos existentes no quadro efetivo do Município nos cento e oitenta dias anteriores ao encerramento do seu mandato, e, às f. 345, o próprio Relator também determinou a intimação do Apelante, desta feita para se manifestar sobre os documentos colacionados com as Contrarrazões.

Atendendo às intimações, o Apelante, às f. 347/351, afirmou que as Leis Municipais n. 293/2010 e 299/2011 criaram 65 cargos de professor e 275 de funções diversas e que todas as nomeações foram realizadas em quantitativo aquém do previsto em cada um desses diplomas normativos.

Instruiu sua Petição com cópias das referidas Leis Municipais e impressos com informações extraídas do SAGRES.

No Despacho de f. 395, o Excelentíssimo Desembargador Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho se averbou suspeito por motivo de foro íntimo, depois do que, realizada a redistribuição, fui sorteado Relator, f. 397.

### **É o Relatório.**

O Recurso é tempestivo, f. 275, e o preparo foi recolhido, f. 291, pelo que, presentes os demais requisitos de admissibilidade, **dele conheço**.

Trata-se de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa em que o Ministério Público Estadual imputa ao Apelante a prática de atos administrativos, na qualidade de Prefeito do Município de Cacimba de Areia, que resultaram no aumento da despesa total com pessoal nos últimos cento e oitenta dias do seu mandato, mais especificamente após as Eleições de 2012, com o fim de inviabilizar a administração que se iniciaria no ano seguinte.

Narra a Inicial que, mesmo depois de preenchidas todas as vagas previstas nos editais n. 001 e 002, ambos de 2011, referentes a concursos públicos realizados naquele ano, o Apelante, em 28 de agosto de 2012, nomeou quatro candidatos para o cargo de Agente Administrativo, quatro para o cargo de Auxiliar Administrativo, dezessete para o cargo de Auxiliar de Serviços Gerais e dois para o cargo de Motorista Escolar, e, em 19 de outubro do mesmo ano, nomeou mais quatro para o cargo de Auxiliar de Serviços Gerais, nove para o cargo de Gari e dois para o cargo de Professor de Educação Fundamental – Séries Finais – Língua Portuguesa.

Embora a nomeação de candidatos além do número de vagas previsto no edital de abertura do concurso seja indicativo da ocorrência de incremento nas despesas do Município, não há nos autos elementos que permitam a aferição precisa da despesa total com pessoal naquele período.

Dispõe o art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000<sup>1</sup>, que

1 Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda: I – as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição; II – o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo. Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal<sup>2</sup> expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do chefe do Poder.

A despesa total com pessoal é apurada, de acordo com o § 2º do art. 18 da Lei Complementar n. 101/2000<sup>3</sup>, somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência<sup>4</sup>.

Perceba-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal não considera nulo todo e qualquer ato de provimento de cargo público vago nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do gestor.

É indispensável, para que se configure a nulidade, que o ato expedido no período descrito no parágrafo único do mencionado art. 21 resulte em aumento da despesa com pessoal, que, por sua vez, torna-se conhecida na forma do § 2º do art. 18 da Lei Complementar n. 101/2000, isto é, somando-se a despesa realizada no mês em referência com as dos onze meses imediatamente anteriores.

Os dados extraídos do sistema de informações do Tribunal de Contas Estadual intitulado de SAGRES não são seguros e completos o suficiente para que se conclua que houve, no período referido, seguindo o raciocínio do art. 18, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o aumento da despesa total com pessoal com o fim de inviabilizar a gestão do candidato eleito para o cargo de Prefeito do Município de Cacimba de Areia, não apenas maculando as nomeações, mas, também, tipificando ato de improbidade administrativa, especialmente se considerado que as próprias partes reconhecem que as informações nele incluídas não estão atualizadas.

A condenação por ato de improbidade administrativa, em razão das gravosas sanções previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992<sup>5</sup>, não pode estar fundada

- 2 Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.
- 3 Art. 18, § 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.
- 4 “[...], pode-se dizer, juntamente com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que, ‘em qualquer mês que se faça a apuração da despesa total com pessoal, terão de ser levados em consideração também os onze meses anteriores. O regime de competência, referido na parte final do dispositivo, equivale ao mês em referência, somado aos onze anteriores’” (PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. – 6. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense/ São Paulo: MÉTODO, 2018. Posições 2916/2935).
- 5 Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: 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

em indícios ou presunções, sendo ônus do Autor, no caso, do Ministério Público Estadual, a prova dos fatos constitutivos do seu alegado direito, consoante o art. 373, I, do Código de Processo Civil<sup>6</sup>.

Embora coubesse ao Réu, ora Apelante, a prova de que as nomeações foram realizadas em conformidade com o art. 21, *caput*, da Lei Complementar n. 101/2000, isto é, de que havia prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, o Ministério Público, Apelado, não se desvencilhou do ônus de demonstrar a despesa com pessoal no período em referência e o aumento resultante do provimento dos cargos.

Posto isso, **conhecida a Apelação, dou-lhe provimento para, reformando a Sentença, julgar improcedente o pedido.**

**É o voto.**

Presidiu o julgamento realizado na Sessão Ordinária desta Quarta Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, no dia 17 de abril de 2018, conforme Certidão de julgamento, com voto, o Excelentíssimo Desembargador Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho, participando do julgamento, além deste Relator, o Excelentíssimo Desembargador João Alves da Silva. Presente à sessão o Exmo. Procurador de Justiça Dr. José Raimundo de Lima.

Gabinete no TJ/PB em João Pessoa,

**Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira**  
Relator

---

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. IV – na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido. 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.

6 Art. 373. O ônus da prova incumbe: I – ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito; II – ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.