



ESTADO DA PARAÍBA
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Gabinete do Desembargador
Marcos Cavalcanti de Albuquerque

Acórdão

Apelação Cível nº. 0000575-02.2015.815.0321

Relator: Desembargador Marcos Cavalcanti de Albuquerque.

Apelante: Iracema Nelis de Araújo Dantas – Adv.: Johnson Gonçalves Abrantes – OAB/PB nº 1663

Apelado: Ministério Público Estadual

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR: INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA (INAPLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS). REJEIÇÃO. APLICAÇÃO DO ARTIGO 2º DA LEI Nº 8.429/92.

- AINDA QUE OS PREFEITOS MUNICIPAIS SEJAM AGENTES POLÍTICOS, ESTÃO SUJEITOS AOS REGRAMENTOS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, DE ACORDO COM O QUE ESTABELECE O ARTIGO 2º DA LEI Nº 8.429/92 E OS ARTIGOS 15, INCISO 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.

MÉRITO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA EM DESOBEDIÊNCIA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOBSERVÂNCIA DA REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTO SIMPLIFICADO, EXTRAPOLAÇÃO DO PRAZO MÁXIMO DE DURAÇÃO CONTRATUAL E RENOVAÇÃO CONTRÁRIA À NORMA CONSTITUCIONAL.

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

CONDUTA IMPROBA PREVISTA NO ARTIGO 11 DA LEI Nº 8.429/92.VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CARACTERIZAÇÃO DO DOLO GENÉRICO NA CONDUTA DA EX GESTORA. APLICAÇÃO DAS PENALIDADES EM CONSONÂNCIA COM OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE.

- A mera contratação sem prévia aprovação em concurso público, sem qualquer motivo plausível para a não realização do certame, já é apta a caracterizar o ato como improbo, uma vez que ao gestor não é permitido alegar desconhecimento de regra constitucional basilar e vigente desde a promulgação da atual Carta Magna, mormente em face a sua experiência no trato com a 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 ARTIGO 12 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, NÃO HÁ QUE SE COGITAR EM ATENUAÇÃO OU AFASTAMENTO DA CONDENAÇÃO, A QUAL, REVELA-SE CORRETA E DEVIDAMENTE FUNDAMENTADA.

- MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO DO APELO.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos acima

identificados.

Acordam os desembargadores da Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça, por unanimidade, em rejeitar a preliminar e, no mérito, por igual votação, negar provimento ao apelo.

RELATÓRIO

Trata-se de **Apelação Cível** interposta por Iracema Nelis de Araújo Dantas contra a sentença (fls. 518/527) proferida pelo Juízo de Direito da Comarca de Santa Luzia/PB que, nos autos de uma Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa judicializada pelo Ministério Público Estadual, julgou procedente em parte o pedido, condenando a promovida à suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 3 (três) anos, pagamento de multa civil no valor correspondente a 10 (dez) vezes o valor da última remuneração, proibição de contratar com o Poder Público, 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 3 (três) anos.

Na peça de ingresso, o representante do Ministério Público Estadual narrou que a promovida, ex-prefeita constitucional do Município de São José do Sabugi/PB, com a inequívoca intenção de burlar as normas dispostas no artigo 37, incisos II e IX da CF/88 e, assim, evitar a via normal de acesso a cargos e funções públicas, admitindo, de forma reiterada, pessoal para exercer funções na Administração Pública municipal, sob o pálio de inexistentes situações temporárias de excepcional interesse público, fazendo-o de forma sistemática e reiteradamente, violando os princípios da legalidade, direitos difusos de coletividade, tendo desta forma cometido atos de improbidade administrativa, pelo que requereu a procedência dos pedidos e a condenação da parte demandada nas sanções previstas no artigo 12, inciso III da Lei Federal nº 8.429/92.

Juntou documentos (fls. 39/109).

Regularmente notificada, a promovida apresentou resposta preliminar escrita a qual denominou defesa, sendo a petição inicial recebida posteriormente (fls. 219/251).

Juntou documentos (fls. 252/339).

Após o recebimento da petição inicial, a demandada foi regularmente citada e, tempestivamente, contestou a ação, arguindo preliminar de inadequação da via eleita, requerendo a extinção do processo sem resolução de mérito. No mérito, aduziu que não houve cometimento de atos de improbidade administrativa, posto que as contas da promovida foram aprovadas perante o Tribunal de Contas e que, as contratações foram todas realizadas sob o amparo de legislação específica municipal, razão pela qual requereu a improcedência dos pedidos (fls. 349/380).

Impugnação à contestação (fls. 383/385).

Realizada a instrução processual, com vistas dos autos, o Ministério Público, em suas alegações finais (fls. 428/435), requereu a procedência dos pedidos na forma constante da inicial. Por sua vez, a parte promovida (fls. 438/459) postulou a improcedência, ante a inexistência de improbidade administrativa.

Ao sentenciar o feito (fls. 518/527), o magistrado singular julgou parcialmente procedentes os pedidos para condenar a ex-prefeita de São José do Sabugi, Iracema Nelis de Araújo Dantas, nas sanções do artigo 12, inciso III da Lei nº 8.129/1992, levando em consideração os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade à extensão do dano causado da seguinte forma: 1. suspensão dos direitos políticos pelo período de 3 (três) anos; 2. pagamento de multa civil arbitrada em 10 (dez) vezes o valor correspondente à última remuneração recebida pela promovida, quando prefeita do Município de São José de Sabugi; 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 3 (três) anos contados do trânsito em julgado da presente

sentença.

Irresignada, a promovida interpôs apelação (fls. 530/558), arguindo, preliminarmente, a inadequação da via eleita, por entender ser incabível a aplicação da Lei nº 8429/92 a agentes políticos. No mérito, aponta a aprovação das contas pelo Tribunal de Contas do Estado e que as contratações se pautaram na Lei Municipal nº 280/97, tendo havido posterior concurso público, pugnando assim pela integral reforma da sentença fustigada.

Devidamente intimado, o Ministério Público Estadual ofereceu suas contrarrazões (fls. 561/570), refutando integralmente os termos do recurso.

Instada a se pronunciar, a Douta Procuradoria de Justiça (fls. 578/587) opinou pela rejeição da preliminar aventada e pelo desprovimento do apelo, mantendo-se integralmente a sentença.

É o relatório.

V O T O

PRELIMINAR: INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

De plano, a preliminar ventilada pela recorrente deve ser afastada, uma vez que o Decreto-Lei nº 201/67 trata dos crimes de responsabilidade a que estão submetidos prefeitos e vereadores, enquanto que a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92) versa sobre as sanções decorrentes de infrações administrativas praticadas por agentes públicos, inclusive, políticos, tendo natureza civil e não penal.

Neste sentido, não prospera a alegação da recorrente quando afirma que, por estarem os agentes políticos submetidos ao supracitado diploma, estariam isentos de serem responsabilizados pela Lei nº 8429/92, tendo em vista que esta possui natureza civil, enquanto a norma citada trata expressamente de crimes de responsabilidade daqueles agentes.

O Supremo Tribunal Federal, há algum tempo, pacificou o entendimento acerca do alcance da Lei de Improbidade Administrativa, aplicando-a aos agentes políticos, conforme se depreende das decisões colacionadas abaixo:

"AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA NÃO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE PRERROGATIVA DE FORO EM AÇÕES DE IMPROBIDADE. COMPETÊNCIA DO PRIMEIRO GRAU. AFRONTA À AUTORIDADE DA DECISÃO PROFERIDA POR ESTA CORTE NA ADI 2.797/DF NÃO CONFIGURADA. *Sedimentou-se, nesta Corte Suprema, o entendimento de que competente o primeiro grau de jurisdição para julgamento das ações de improbidade administrativa contra agentes políticos, ocupantes de cargos públicos ou detentores de mandato eletivo, independentemente de estarem, ou não, em atividade. Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido. (Rcl 3004 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 15/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-069 DIVULG 13-04-2016 PUBLIC 14-04-2016).*

Agravo regimental no agravo de instrumento. Prequestionamento implícito. Impossibilidade. Alegada existência de ofensa direta a normas constitucionais, a permitir o conhecimento do recurso. Decisão atacada que apreciou adequada e exaustivamente as questões em debate nos autos. Eventuais ofensas concernentes ao plano infraconstitucional. Precedentes. 1. Não admite a Corte a existência de prequestionamento implícito. Se a análise das alegadas violações às normas constitucionais em que fundamentado o recurso extraordinário depende, para sua verificação, da apreciação de normas infraconstitucionais e dos fatos em debate nos autos, tal como aqui ocorre, cuida-se de ofensa meramente reflexa, de

insuscetível constatação, em recurso extraordinário. 2. A ação de improbidade administrativa, com fundamento na Lei nº 8.429/92, também pode ser ajuizada em face de agentes políticos. Precedentes. 3. A análise da legalidade de ato administrativo pelo Poder Judiciário não implica a violação do princípio da separação de poderes, sendo certo que a apreciação de contas de detentor de mandato eletivo pelo órgão do Poder Legislativo competente não impede o ajuizamento de ação civil pública com vistas ao ressarcimento de danos eventualmente decorrentes desses mesmos fatos. Precedentes. 4. Agravo regimental não provido. (AI 809338 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 29/10/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-057 DIVULG 21-03-2014 PUBLIC 24-03-2014).

No caso sob análise, comprova-se que a promovida exercia mandato de prefeita do Município de São José do Sabugi, à época dos fatos narrados, isto é, aplicam-se os termos do Decreto nº 201/67, em especial, o seu §2º, deixando claro a responsabilidade dos agentes políticos em responder por danos na esfera civil ainda que condenado na esfera criminal, como comprovamos a seguir:

(...)

§2º. A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.

Neste sentido, a recorrente não pode almejar ser processada em conformidade com norma que sequer abarca ocupantes de mandatos em nível municipal ou estadual, entendimento este adotado por esta Egrégia Corte de Justiça:

*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 Nº 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 (TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00003958320158150321, 2ª Câmara Especializada Cível, Relator DES. OSWALDO TRIGUEIRO DO VALLE FILHO , j. em 26-06-2018).**

PRELIMINAR. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM FACE DE AGENTES POLÍTICOS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DOS TRIBUNAIS SUPERIORES. REJEIÇÃO. "Excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República, cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (arts. 85 e 86 da CF/88), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de quaisquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4o. da Constituição Federal. Ressalva do ponto de vista do Relator. (STJ - AgRg no REsp 1197469/RJ, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/11/2015, DJe 11/12/2015). "(...) 2. A ação de improbidade administrativa, com fundamento na Lei nº 8.429/92, também pode ser ajuizada em face de agentes políticos. Precedentes. 3. A análise da legalidade de ato administrativo pelo Poder Judiciário não implica a violação do princípio da separação de poderes, sendo certo que a apreciação de contas de detentor de mandato eletivo pelo órgão do Poder Legislativo competente não impede o ajuizamento de ação civil pública com vistas ao ressarcimento de danos eventualmente decorrentes desses mesmos fatos. Precedentes. 4. Agravo regimental não provido. (STF - AI 809338 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 29/10/2013, PRO (TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00001324820158150031, 1ª Câmara Especializada Cível, Relator DES. JOSÉ RICARDO PORTO , j. em 03-04-2018)

Por fim, vale colacionar também entendimento do Colendo Superior Tribunal de Justiça:

*PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO.
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO*

*INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. APLICAÇÃO DA LEI N. 8.429/1992 AOS AGENTES POLÍTICOS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL A RESPEITO DA MATÉRIA (TEMA 576). SOBRESTAMENTO DO FEITO. DESNECESSIDADE. 1. É firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a Lei de Improbidade Administrativa é aplicável aos agentes políticos, como prefeitos e vereadores, não havendo *bis in idem* nem incompatibilidade entre a responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-Lei n. 201/1967. 2. O reconhecimento de repercussão geral pelo STF acerca da possibilidade de processamento e julgamento de prefeitos por atos de improbidade administrativa, com base na Lei n. 8.429/1992, nos autos do ARE 683.235/PA (reautuado como RE 976.566), Tema 576, não enseja o sobrestamento dos recursos sobre a matéria, mormente porque o relator do mencionado recurso extraordinário não proferiu decisão determinando a suspensão de todos os processos que tratam do mesmo assunto, nos termos do art. 1.035, § 5º, do CPC/2015. Precedentes desta Corte de Justiça. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no REsp 1315863/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/03/2018, DJe 13/03/2018).*

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OFENSA AO ART. 535 DO CPC/1973. OMISSÃO NÃO CARACTERIZADA. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS. PREFEITO. PRECEDENTES. MINISTÉRIO PÚBLICO. ABERTURA DE INQUÉRITO CIVIL. POSSIBILIDADE. CERCEAMENTO DE DEFESA, CONFIGURAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO E PRESENÇA DE ELEMENTO SUBJETIVO. VERIFICAÇÃO. REEXAME DE

MATÉRIA FÁTICO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. Nos termos do que decidido pelo Plenário do STJ, "[a]os recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2). 2. Não merece prosperar a tese de violação do art. 535 do CPC/1973, porquanto o acórdão recorrido fundamentou, claramente, o posicionamento por ele assumido, de modo a prestar a jurisdição que lhe foi postulada. O fato de o Tribunal a quo haver decidido a lide de forma contrária à defendida pela parte recorrente, elegendo fundamentos diversos daqueles por ela propostos, não configura omissão ou qualquer outra causa passível de exame mediante a oposição de embargos de declaração. 3. A jurisprudência do STJ já firmou a compreensão de que os agentes políticos se submetem à Lei de Improbidade Administrativa, entendimento esse que se aplica inclusive aos prefeitos municipais, ante a inexistência de incompatibilidade entre a LIA e o Decreto-Lei 201/1967. Precedentes. 4. O Tribunal de origem decidiu de acordo com o posicionamento preconizado nesta Corte de Justiça, no sentido de que é legítima a abertura de inquérito civil pelo Ministério Público visando à apuração de atos de improbidade. 5. Verificar a ocorrência de cerceamento de defesa, em razão de haver o acórdão recorrido mantido o indeferimento do pedido de produção de provas, por julgá-las desnecessárias, esbarra no óbice da Súmula 7/STJ. 6. De igual forma, contrariar a conclusão a que chegou a Corte local sobre a efetiva ocorrência do dano ao erário, bem como sobre a configuração de culpa na conduta do

agente, demandaria o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, providência inviável de ser adotada neste Tribunal Superior, ante o óbice da Súmula 7/STJ. 7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, desprovido. (REsp 1188348/MG, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/02/2018, DJe 26/02/2018).

Sendo assim, tal preliminar deve ser rechaçada.

Passemos à análise do mérito.

Conheço do recurso apelatório, posto que obedece aos pressupostos processuais intrínsecos e extrínsecos.

O cerne da questão gira em torno da análise das contratações ilegais (fls. 19) realizadas pela prefeita de São José do Sabugi, durante o período de 2009 a 2012, sem o respectivo concurso público para os cargos que, notoriamente, gozam de natureza efetiva.

Apesar das alegações da promovida afirmando que tais contratações ocorreram em situações de excepcionalidade, ao analisar detidamente os autos, verifica-se que, na realidade, o presente caso é mais um exemplo dos muitos casos de atentado deliberado às normas presentes na Constituição Federal.

É indiscutível a importância dos cargos de psicólogo, assistente social, auxiliar de enfermagem, auxiliar de serviços gerais, médico, instrutor e parteira, ocupações estas que não podem se perpetuar na exceção constitucional que viabiliza a contratação excepcional, em caráter temporário, dos servidores sem concurso público, como bem regulamenta o artigo 37 da CF/88:

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:

(...)

IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Além disso, também não prospera a alegação da promovida de que as contratações ocorreram baseadas na Lei municipal nº 280/1997 (fls. 44/47), sancionada pelo marido da recorrente, então prefeito à época, tendo em vista que, tal norma foi declarada inconstitucional, através da ADI nº 999.2010.000.559/001, decisão esta transitada em julgado em 21/11/2011, e a promovida, mesmo ciente de tal decisão, continuou a realizar contratações ilegais, corroborando o seu dolo.

Neste sentido, o desrespeito à Constituição e aos princípios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade restaram comprovados nos autos, tendo em vista que, para um município de pequeno porte, como é São José de Sabugi, as contratações ilegais realizadas de forma reiterada tiveram o condão de desequilibrar o sistema democrático da municipalidade.

Além disso, tais contratações irregulares mostram-se inadmissíveis e intoleráveis, tendo em vista que, há quase trinta anos da promulgação da Lei Maior, restou estabelecido de forma clara, em seu artigo 37, inciso II, a imprescindibilidade do concurso público para investidura em cargo público, ressalvadas as exceções estabelecidas na própria Carta Magna:

Art. 37. (Omissis)

(...)

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.

Sobre o tema, faz-se necessário destacar os seguintes entendimentos jurisprudenciais:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE. VÍCIOS DE INTEGRAÇÃO NÃO CONFIGURADOS. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. SÚMULA 7/STJ. AGENTES POLÍTICOS. SUBMISSÃO À LEI 8.429/92. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL SEM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE MOTIVOS SUFICIENTES A LEGITIMAR A EXCEÇÃO. DOLO GENÉRICO CONFIGURADO. READEQUAÇÃO DA SANÇÃO IMPOSTA. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. 1. Constatado que a Corte de origem empregou fundamentação adequada e suficiente para dirimir a controvérsia, é de se afastar a alegada violação do art. 535 do CPC. 2. É inviável rever, em sede de recurso especial, a adequação do julgamento antecipado da lide calcado em suficiência do conjunto probatório, incidindo o óbice da súmula 7/STJ. 3. É pacífico o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido da submissão dos agentes políticos à Lei de Improbidade Administrativa. 4. Não se constatando qualquer motivo plausível para a não realização do concurso público, não há espaço para se falar em conduta culposa ou meramente irregular na contratação de pessoal, porquanto a autoridade pública atua com a consciência de que o resultado de sua conduta é contrário à lei e à Constituição Federal. Precedentes. 5. Em sede de reavaliação do que fora considerado pelo acórdão recorrido, atentando-se para os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, resta suficiente a condenação, apenas, à pena de perda da função pública. Sobre a possibilidade de

readequação da pena em sede de recurso especial, vide, dentre outros: REsp 980.706/RS, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 23/02/2011; REsp 875.425/RJ, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJe 11/02/2009. 6. Recurso especial parcialmente provido. (REsp 1424550/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/06/2014, DJe 14/08/2014).

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INGRESSO EM CARGOS PÚBLICOS. DESRESPEITO ÀS EXIGÊNCIAS CONSTITUCIONAIS. DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE NO ACESSO ÀS FUNÇÕES PÚBLICAS. CONTRATAÇÕES REALIZADAS COM A INDICAÇÃO DO GESTOR MUNICIPAL. BURLA AO CONCURSO PÚBLICO. APLICABILIDADE DA LEI 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS. Preliminares: Aplicabilidade da LIA aos agentes políticos: Não há incompatibilidade entre os regimes de responsabilidade dos agentes políticos previstos no Decreto-Lei 201/67 e na Lei de Improbidade Administrativa, uma vez que a responsabilidade civil, disciplinada pela Lei nº 8.429/92, não se confunde com a responsabilidade penal, prevista no mencionado Decreto-Lei, tratando-se de punições distintas. Inúmeros são os julgados do Superior Tribunal de Justiça aplicando a Lei 8.429/1992 aos Prefeitos Municipais, mesmo existindo o regime especial de responsabilização por crime de responsabilidade previsto no Decreto-Lei nº 201/1967. Em conclusão, submetem-se os agentes políticos à Lei de Improbidade Administrativa, razão pela qual o juízo da Comarca de São Francisco de Paula/RS é competente para o processamento e julgamento da presente ação civil pública por improbidade administrativa ajuizada contra o ex-Prefeito Municipal, inexistindo a nulidade aventada pelo

réu adesivo. Nulidade de sentença por ausência de fundamentação. A decisão está suficientemente fundamentada e atende o disposto no art. 93, IX da CF. Preliminar rejeitada. Mérito: Hipótese em que a prova dos autos é firme e coerente no sentido da prática dos atos de improbidade administrativa perpetrados por Décio Antônio Colla, os quais ocorreram de forma contínua e crescente durante o seu mandato, uma vez que o vínculo ilegal mantido inicialmente para a contratação de ACS- Agentes Comunitários de Saúde, no transcorrer de três anos transformou-se em contratação de ACS, PSF-Programa Saúde da Família e outros servidores como porteiros, serventes, vigilantes. Tais fatos restaram amplamente evidenciados nos apontamentos das Auditorias do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul dos exercícios de 2006, 2007, 2008 e 2009, os quais relatam a conduta reiterada do réu na terceirização dos serviços de saúde pelo Município de São Francisco de Paula junto ao Hospital Municipal. Na prática, o que se verificou foi o fornecimento de mão-de-obra escolhida pelo administrador público sem a realização de concurso público. A utilização de pessoa jurídica como suposta prestadora de serviços serviu para ocultar a prática de conduta afrontosa ao ordenamento jurídico e violadoras dos Princípios Administrativos, uma vez que os valores repassados para a Organização Social em questão eram utilizados em sua totalidade para custear a contratação de pessoal escolhido pelo demandado para o desempenho de funções na própria Secretaria Municipal de Saúde ou nas unidades subordinadas como postos de saúde, unidades básicas de saúde, farmácia popular e CAPS. Preliminares rejeitadas. Apelo desprovido. (Apelação Cível Nº 70073782062, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Lúcia de Fátima Cerveira, Julgado em 26/07/2017).

APELAÇÃO CÍVEL - DIREITO ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - REEXAME NECESSÁRIO DA SENTENÇA - INAPLICABILIDADE - TERCEIRIZAÇÃO ILEGAL DE SERVIÇOS DE SAÚDE - CONTRATAÇÃO ILEGAL DE PESSOAL - ATO QUE VIOLA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO - ART. 11, DA LEI 8.429/92 - NECESSIDADE DE LICITAÇÃO E CONCURSO PÚBLICO - RECURSO DESPROVIDO. Na linha da mais recente jurisprudência do Colendo STJ: "a Ação de Improbidade Administrativa segue um rito próprio e tem objeto específico, disciplinado na Lei 8.429/92, e não contempla a aplicação do reexame necessário de sentenças de rejeição a sua inicial ou de sua improcedência, não cabendo, neste caso, analogia, paralelismo ou outra forma de interpretação, para importar instituto criado em lei diversa." (REsp 1220667/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/09/2014, DJe 20/10/2014). A configuração do ato de improbidade administrativa que viola os princípios da Administração prescinde da prova do dano (arts. 11 e 21, I, da Lei 8.429/92). Constatada a omissão dolosa por parte do Prefeito do Município de Viçosa/MG, o qual consentiu, por aproximadamente 04 anos, com a terceirização e contratação ilegais de serviços de saúde e pessoal para o Município, resta caracterizada conduta que viola os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, ante a flagrante necessidade de licitação e concurso público. Preliminares rejeitadas e recurso desprovido. (TJMG-Apelação Cível 1.0713.08.082493-9/001, Relator(a): Des. (a) Ana Paula Caixeta, 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 12/03/0015, publicação da súmula em 19/03/2015).

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.

Em face da ocorrência de tais atos, restou evidenciado que a referida sentença não merece reforma, uma vez que foi violado o artigo 11, caput e inciso I da Lei nº 8429/92, especialmente, assim como restaram desobedecidos os princípios da legalidade, moralidade e imparcialidade:

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;

Em casos análogos aos destes autos, esta Egrégia Corte de Justiça posicionou-se pelo reconhecimento de ato de improbidade do gestor que, claramente, burla o concurso público através de contratações “excepcionais” e reiteradas, vejamos:

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. CONDOTA IMPROBA PREVISTA NO ART. 11 DA LEI Nº 8.429/92. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DESOBEDIÊNCIA À LEI MUNICIPAL. CARACTERIZAÇÃO DO DOLO GENÉRICO NA CONDOTA 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. (TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00003958320158150321, 2ª Câmara Especializada Cível, Relator DES. OSWALDO TRIGUEIRO DO VALLE FILHO , j. em 26-06-2018).

Assim, para que ocorram os atos de improbidade disciplinados pela legislação supracitada, é indispensável o atingimento de um dos bens jurídicos tutelados pelo ordenamento, ou seja, transparece que o objetivo primordial da lei de improbidade é punir o administrador público desonesto ou particulares que induzam ou concorram para o ato do artigo 2º da Lei nº 8.429/92, desde que efetivamente reste

demonstrado o dolo ou a culpa de suas condutas improbas.

Outrossim, consoante entendimento uníssono na doutrina e jurisprudência do STJ, para a caracterização do ato improprio é necessária a demonstração do elemento subjetivo, sendo indispensável a verificação da ocorrência de dolo ou culpa na conduta do agente.

Nos casos previstos nos artigos 9º e 11º da supracitada norma, exige-se a comprovação do dolo, que seja ao menos genérico, para a tipificação da conduta. Já na situação disposto no art. 10º, necessária a caracterização de culpa grave. 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).

No que se refere ao dolo da ré, é cediço que, quando um gestor público admite pessoal sem a realização de concurso público, 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 São José do Sabugi, o regramento da contratação temporária, na época dos fatos (anos de 2009 a 2012), era dado pela Lei Municipal nº 280/1997, cujo regramento foi dissociado das regras constitucionais, tendo parte de seus dispositivos declarados inconstitucionais, por ocasião do julgamento de ADI nº 999.2010.000559-7/001 (julgada em 26/09/2011).

Além do mais, embora vigente a referida legislação municipal na época das contratações temporárias, infere-se, através da juntada de ofício emitido pela própria edilidade (fls. 101/107), que foram realizadas prorrogações sucessivas nos contratos, sem qualquer processo seletivo e ausente a situação de excepcional interesse público, configurando-se nítida burla à norma constitucional de obrigatoriedade de concurso público para investidura em cargo ou emprego público.

Cabe consignar que a recorrente não trouxe argumento capaz de justificar a excepcionalidade do interesse público nas contratações por ele perpetradas nos anos de 2009 a 2012, inclusive não há notícias de situação ou circunstância ocorrida no ente municipal, à época, capaz de tornar urgentes as contratações.

Pela lista contida na inicial, é possível verificar a contratação temporária de pessoal para a ocupação dos cargos de psicólogo, assistente social, auxiliar de enfermagem, auxiliar de serviços gerais, médico, instrutor, parteira, o que demonstra que tais contratações não podem ser consideradas 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 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.

Vale ressaltar que, tais contratos perduraram mesmo após a assinatura de um TAC (Termo de Ajuste de Conduta) pelo município, além da apresentação de inúmeras defesas pela promovida durante o ano de 2009, apresentando justificativa perante o Ministério Público do Trabalho para manutenção dos contratos, apesar da advertência de que os mesmos eram ilegais, situação que perdurou até o ano de 2011, conforme narrado na inicial, demonstrando assim que, apesar da advertência do Ministério Público do Trabalho, informando que os contratos temporários eram ilegais e deveriam ser extintos, continuou incidindo a burla ao concurso público.

Apesar de todas as advertências, tais contratos temporários foram mantidos, conforme confissão da promovida em suas peças de defesa. Percebe-se ainda que, nenhuma das contratações efetuadas podem ser taxadas de necessidade temporária de excepcional interesse público, capaz de justificar a celebração de contratos que perduraram de um a dois anos, tratando-se, na verdade, de cargos para execução de funções rotineiras como auxiliar de enfermagem, instrutor,

médico, assistente social, psicóloga, auxiliar de serviços, parteira, jamais podem ser considerados como regra para contratações temporárias, do contrário estar-se-ia tornando-os ilegalmente válvula de escape para contratações que não configuram necessidade temporária nem excepcional interesse público.

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 da recorrente – estampada nas contratações apontadas pelo Ministério Público – em ato de improbidade Administrativa.

Ademais, o fato do Tribunal de Contas do Estado ter aprovado com ressalvas as contas da recorrente, quando gestora do município de São José de Sabugi, do período relativo a tais contratações, não inibe a atuação do Poder Judiciário, em face da independência entre a Corte administrativa autônoma e vinculada ao Poder Legislativo e a jurisdição em sentido estrito.

Tudo porque, o controle exercido pelo Tribunal de Contas não é jurisdicional, portanto não há qualquer vinculação entre a decisão proferida pelo órgão de controle e a possibilidade do ato ser impugnado em sede de improbidade administrativa, consoante expressa previsão do artigo 21 da citada Lei:

"Artigo 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

(...)

II – da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas."

Neste sentido, o Ministério Público do Estado da Paraíba ajuizou a presente Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa objetivando responsabilizar a ex-gestora, por ato de improbidade praticado enquanto Chefe do Poder Executivo do Município de São José do Sabugi/PB, referente ao exercício de 2009 a 2012, consistente em condutas sistemáticas para contratação de pessoal sem

concurso público, nomeados para exercer supostas “funções públicas”, fora das hipóteses estabelecidas no artigo 37 da CF/88.

É clarividente que, todas as condutas praticadas pela parte promovida amoldam-se aos atos violadores da boa Administração Pública, tendo em vista que, enquanto gestora de bens públicos, a apelante foi negligente e agiu de forma dolosa contra o patrimônio público, gerindo-o sem atender as necessidades básicas da população de forma satisfatória, mesmo sendo sua obrigação enquanto gestora.

Como sanção à prática de atos dessa natureza, o art. 12, inciso III, do mesmo diploma legal, preceitua:

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: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

(...)

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.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça passou a entender que a Lei de Improbidade Administrativa deve ser aplicada no sentido de punir o administrador desonesto e não o administrador inábil. Vejamos:

“A finalidade da lei de improbidade administrativa é punir o administrador desonesto” (Alexandre de Moraes, in “Constituição do Brasil interpretada e

legislação constitucional", Atlas, 2002, p. 2.611). "De fato, a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil, despreparado, incompetente e desastrado" (REsp 213.994-0/MG, 1ª Turma, Rel. Min. Garcia Vieira, DOU de 27.9.1999)." (REsp 758.639/PB, Rel. Min. José Delgado, 1.ª Turma, DJ 15.5.2006). A Lei 8.429/92 da Ação de Improbidade Administrativa, que explicitou o cânone do art. 37, § 4º da Constituição Federal, teve como escopo impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade nos casos em que: a) importem em enriquecimento ilícito (art.9º); b) que causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa. (STJ, RESP 734984/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 18/12/2007)

No caso em comento, infere-se que o juízo singular condenou a ré: a) suspensão dos direitos políticos pelo período de 3 (três) anos; b) pagamento de multa civil arbitrada em 10 (dez) vezes o valor correspondente à última remuneração recebida pela promovida quando prefeita do Município de São José de Sabugi; 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 3 (três) anos contados do trânsito em julgado da presente sentença.

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

Deste modo, entendo como perfeita a correlação entre a gravidade da conduta e a pena aplicada, em estrita consonância com a *mens legis* contida no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, não havendo que se cogitar sequer em atenuar a condenação, pois a mesma

revela-se correta e devidamente fundamentada.

Por estas razões, **REJEITO A PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E, NO MÉRITO, NEGO PROVIMENTO AO APELO**, mantendo integralmente a sentença.

É como voto.

Presidiu a sessão o Excelentíssimo Senhor Desembargador Marcos Cavalcanti de Albuquerque. Participaram do julgamento os Excelentíssimos Senhores Desembargadores Marcos Cavalcanti de Albuquerque – Relator, Maria das Graças Morais Guedes e Saulo Henriques de Sá e Benevides.

Presente ao julgamento o Excelentíssimo Senhor Doutor Rodrigo Marques da Nóbrega, Promotor de Justiça convocado.

Sala de sessões da Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em João Pessoa, 21 de agosto de 2018.

Desembargador **Marcos Cavalcanti de Albuquerque**
R e l a t o r