



Acórdão nº  
Processo nº 2014.3.021127-1  
Segunda Câmara Cível Isolada  
Recurso: Apelação  
Comarca: São João do Araguaia  
Apelante: Ministério Público Estadual  
Promotor de Justiça: Mayanna Silva de Souza Queiroz  
Endereço: Rua Joao Diogo, 100, Cidade Velha, CEP 66.015-165, Belém/PA  
Apelados: Mario Cezar Sobral Martins e Marisvaldo Pereira Campos  
Advogado: Juliana de Andrade Lima (OAB/PA 13.894)  
Procurador de Justiça: Mariza Machado da Silva Lima  
Relator: Des. Roberto Gonçalves de Moura

**EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO. ARTIGO 11 DA LEI 8429/92. PRELIMINAR. NULIDADE DA SENTENÇA. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. INEXISTÊNCIA DE DECISÃO QUE RECEBA A INICIAL. NÃO DEMONSTRAÇÃO DO PREJUÍZO. REJEITADA. MÉRITO. AUSÊNCIA DE DOLO GENÉRICO DOS RÉUS. AUSÊNCIA DE ATO IMPROBO. PRECEDENTES DO STJ E DESTE TJ. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.**

I - Ante o disposto no art. 14, do CPC/2015, tem-se que a norma processual não retroagirá, de maneira que devem ser respeitados os atos processuais e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da lei revogada. Desse modo, não de ser aplicados os comandos insertos no CPC/1973, vigente por ocasião da publicação e da intimação da decisão guerreada.

II – A inobservância do rito especial previsto na Lei de Improbidade Administrativa acarreta mera nulidade relativa, devendo a parte que a alega comprovar os prejuízos efetivamente sofridos, não bastando a mera alegação de desatendimento ao procedimento disposto em lei, em observância ao princípio da *pas de nullité sans grief*.

III - A contratação temporária de agentes públicos, com fulcro no art. 37, IX da Constituição Federal, não se configura como ato ímprobo, ante a ausência do dolo. Precedentes do STJ e deste TJ.

Vistos, etc.,

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da Segunda Câmara Cível Isolada, em conhecer do recurso e negar-lhe provimento, tudo nos termos do voto do Desembargador Relator.

Plenário da Segunda Câmara Cível Isolada do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos vinte e cinco dias do mês de julho do ano de dois mil e dezesseis.

Câmara Julgadora: Desembargadores Célia Regina de Lima Pinheiro (Presidente), Roberto Gonçalves de Moura (Relator) e Ezilda Pastana Mutran.

Belém, 25 de julho de 2016.

DES. ROBERTO GONÇALVES DE MOURA,  
Relator

## **RELATÓRIO**

**O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA (RELATOR):**

Trata-se de APELAÇÃO CÍVEL interposta perante este E. Tribunal de Justiça pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, nos autos da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa (Proc. nº 0000810-02.2007.814.0054), que move em face de MARIO CEZAR SOBRAL MARTINS E MARISVALDO PEREIRA CAMPOS, à época ex-Prefeito e Prefeito Municipal de São João do Araguaia, diante de seu inconformismo com a sentença da lavra do Juiz de Direito da Vara Única do Município do mesmo nome, que julgou improcedente o pedido formulado e que visava condenar os apelados pela prática de improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei 8.429/92, consubstanciada na contratação temporária de funcionário público sem o



prévio concurso público.

Em suas razões recursais (fls. 64/69), o apelante, após o relato dos fatos, alega, em suma, [1] a inobservância do rito da lei de improbidade administrativa em ofensa ao preceito do devido processo legal e [2] o dolo genérico no que tange a contratação sem concurso público.

Apelação recebida no duplo efeito (fl. 71).

Contrarrazões, às fls. 75/87, alegando, em síntese, [1] a observância do rito das ações de improbidade administrativa e a possibilidade de julgamento antecipado da lide, nos termos do art. 17, §8º, da Lei 8.429/92; [2] a inexistência de dolo e a não caracterização do ato de improbidade administrativa.

Os autos foram distribuídos à minha relatoria (fl. 91).

Instado a se manifestar, a Procuradoria de Justiça, através da Dra. Mariza Machado da Silva Lima, posicionou-se pelo conhecimento e improvimento do apelo, a fim de manter a sentença guerreada, em todos os seus termos.

É o relatório.

#### **VOTO**

**O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA (RELATOR):**

Conheço do recurso porque preenchidos os requisitos de admissibilidade.

Inicialmente, faz-se necessário ressaltar que, de acordo com o que dispõe o art. 14, do CPC/2015, a norma processual não retroagirá, de maneira que devem ser respeitados os atos processuais e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.

Eis o teor do referido dispositivo:

Art. 14. A norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.

Desse modo, no caso em questão, hão de ser aplicados os comandos insertos no CPC/1973, porquanto em vigor por ocasião da publicação e da intimação da decisão ora guerreada.

Feito esse adendo, cinge-se a questão à análise de Ação Civil Pública para apuração de suposto ato ímprobo consubstanciado na contratação de servidor para o desempenho da vigia sem prévio concurso público de provas e títulos.

O ora apelante sustentou na origem que a Justiça do Trabalho reconheceu a nulidade do contrato de trabalho celebrado entre o Município de São João do Araguaia e o vigia, ex-servidor municipal Antônio José Patrocínio do Espírito Santo.

O Juízo objurgado, por sua vez, não vislumbrou o elemento essencial à configuração do ato ímprobo, qual seja, o dolo genérico, na medida em que reconheceu que os ora apelados efetuaram a contratação em razão da precariedade do quadro de servidores do Município, a fim de evitar a



cessação da prestação de serviços públicos essenciais.

Feitas estas considerações, passo a análise do presente recurso de apelação.

**PRELIMINAR DE NULIDADE POR INOBSERVÂNCIA DO RITO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.**

Preliminarmente, o recorrente aduz nulidade da sentença objurgada, sob a alegação de inobservância do rito processual previsto para o trâmite da ação de improbidade administrativa, na medida em que não houve o recebimento ou a inadmissão da ação, sendo a lide julgada antecipadamente.

O art. 17, §8º e §9º da Lei nº 8.429/92 prevê o rito processual a ser observado nas ações que tenham por objeto supostos atos ímprobos:

Art. 17, §8º - Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

Art. 17, §9º - Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação.

Acerca do procedimento previsto no art. 17, §§ 7º e 8º, da LIA, ensinam Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

De toda a sorte, a inobservância da regra da notificação prévia, por demandar a demonstração de prejuízo (art. 250 do CPC), gera nulidade meramente relativa. Em arrimo a tal conclusão, deve-se ter em vista que a ratio da normativa provisoriamente instituída é a de evitar o nascimento de relação processual destituída de justa causa, não se voltando a defesa prévia, unicamente, ao exercício do contraditório, que será posteriormente exercido na forma do §9º, daí se concluindo, ao menos em regra, que nenhum prejuízo advirá ao réu. Trata-se muito mais de mecanismo de resguardo da jurisdição, por assim dizer, do que propriamente, de um momento de defesa, até porque - repita-se -, recebida a inicial o réu será citado para o oferecimento de contestação (§ 9º), sendo esta a melhor oportunidade para a apresentação das teses defensivas e a juntada de documentos (art. 396 do CPC).

Portanto, de acordo com o entendimento doutrinário mencionado, a inobservância do rito especial previsto na Lei de Improbidade Administrativa acarreta mera nulidade relativa, devendo a parte que a alega comprovar os prejuízos efetivamente sofridos, não bastando a mera alegação de desatendimento ao procedimento disposto em lei, em observância ao princípio da pas de nullité sans grief.

Nesse sentido, verbis:

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO REGIMENTAL. FALTA DE NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. POSSIBILIDADE. INDISPONIBILIDADE E SEQUESTRO DE BENS. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. A jurisprudência do STJ está firmada no sentido de que a ausência de notificação prévia somente acarreta nulidade processual se houver comprovação de efetivo prejuízo, de acordo com a parêmia pas de nullité sans grief.

(AgRg no REsp 1336055 / GO, Relator Min. HERMAN BENJAMIN, publicado em 14/08/2014)

Por sua vez, a Jurisprudência entende que a fase processual preliminar prevista no rito das ações de improbidade administrativa tem o escopo evitar a proposição de lides temerárias (STF, HC 111711 / SP, Relatora Minª CARMEN LÚCIA, publicado em 05/12/2012).

Igualmente, a Jurisprudência deste Eg. Tribunal também se alinha ao entendimento já exposto:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR. NULIDADE DA SENTENÇA. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. INEXISTÊNCIA DE DECISÃO QUE RECEBE A INICIAL. ART. 17, §8º DA LEI Nº 8.429/92. NÃO DEMONSTRAÇÃO DO PREJUÍZO.



PRINCÍPIO DO PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF. REJEITADA. MÉRITO. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM A OCORRÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE FAVORECIMENTO PESSOAL, A TERCEIRO OU FAMILIAR. AUSÊNCIA DE DOLO GENÉRICO DOS RÉUS EM VIOLAR OS PRINCÍPIOS INSCULPIDOS NO ARTIGO 11 DA LEI 8.429/92. NÃO SE PUNE A MERA ILEGALIDADE DA CONDUTA DO GESTOR, PARA FINS DE CONSTATAÇÃO DE ATO ÍMPROBO, MAS SIM O ATO EIVADO DE IMORALIDADE. A LEI VISA PUNIR O ADMINISTRADOR DESONESTO E NÃO O INÁBIL, O FALHO OU O DESIDIOSO. SERVIDOR QUE EFETIVAMENTE DESEMPENHOU SUAS FUNÇÕES PÚBLICAS. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO PARA A ADMINISTRAÇÃO. PRECEDENTES DO STJ. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.( Apelação Cível nº 2014.3.021163-5. 5ª CÂMARA CÍVEL ISOLADA, Rel. Des. CONTANTINO AUGUSTO GUERREIRO, julgada em 06/08/2015).

Neste contexto, e ainda que não exista formalmente a decisão acerca do recebimento da ação de improbidade, não se pode concluir pela presença de prejuízos ao apelante.

Por essas razões, rejeito a preliminar.

### **MÉRITO**

No mérito, o Apelante requer a condenação dos apelados pela suposta prática de ato ímprobo previsto no art. 11 da lei nº 8.429/92, consubstanciado na prática de ato visando fim proibido em lei, a contratação de funcionário para o desempenho da função de vigia sem prévia aprovação em concurso público de provas e títulos.

Extrai-se do processado, no entanto, que, conforme documentação acostada aos autos, a contratação do agente enquadra-se na hipótese excepcional prevista no art. 37, IX da Constituição Federal, verbis:

IX - A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Trata-se de contratação temporária de agentes públicos, cujo vínculo com a Administração Pública será de natureza jurídico-administrativa, em razão de excepcional necessidade de serviço.

A constitucionalidade da referida contratação já foi assentada pelo Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: DEFENSOR PÚBLICO: CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. C.F., art. 37, II e IX. Lei 6.094, de 2000, do Estado do Espírito Santo: inconstitucionalidade. I. - A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: C.F., art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional. II. - Lei 6.094/2000, do Estado do Espírito Santo, que autoriza o Poder Executivo a contratar, temporariamente, defensores públicos: inconstitucionalidade. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2.229, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ 25.6.2004)

No caso em apreço, verifica-se que o Estatuto dos Funcionários Públicos de São João do Araguaia, em seus art. 229 e 230 (fl. 51), autoriza a contratação de servidores por necessidade excepcional interesse público, provada que a contratação observou o disposto no art. 37, IX da Constituição Federal.

Art. 229. Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, poderão ser efetuada contratações de pessoal por tempo determinado, mediante contrato de locação de serviços.

Art. 230. Consideram-se como de necessidade temporária de excepcional interesse público as contratações que visem a:

I- Combater surtos epidêmicos



- II- Fazer recenseamento,
- III- Atender a situações de calamidade pública,
- IV- Substituir professor ou admitir professor visitante, inclusive estrangeiro,
- V- Permitir a execução de serviço por profissional de notória especialização, inclusive estrangeiro, nas áreas de pesquisa científica e tecnológica,
- VI- Atender as outras situações que visarem a ser definidas em Lei.

Por conseguinte, não há elementos nos autos indicadores da configuração do suposto ato ímprobo, na medida em que a contratação observou as disposições legais.

Outrossim, a mera declaração de nulidade do contrato administrativo, em razão de suas sucessivas prorrogações, não tem o condão de transformar todas as contratações desta natureza em atos ímprobos.

Nessa linha, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça resta assentada no sentido de que para a configuração da prática de ato ímprobo, nos moldes do artigo 11 da lei nº 8.429/92, é dispensável a comprovação de dano ao erário público e do enriquecimento ilícito do agente, sendo suficiente, pois, a caracterização da violação dos princípios insculpidos no referido artigo, sendo que tal ato deve estar eivado do elemento subjetivo do dolo genérico (REsp 1275469 / SP, Relator para o Acórdão Min. SÉRGIO KUKINA, publicado em 09/03/2015)

Ademais, segundo a doutrina de Arnaldo Rizzardo:

Não se pune o administrador falho, incompetente, desatento, desidioso, para cuja ineficiência se submete ao processo administrativo, e sim o administrador desonesto, que dirige os atos para violar os princípios da moralidade pública, cuja conduta deve estar eivada de má-fé.

Ressalto, ainda, que o STJ, em casos análogos ao presente, já assentou que a contratação temporária de agentes públicos, com fulcro no art. 37, IX da Constituição Federal, não se configura como ato ímprobo, ante a ausência do dolo:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ACÓRDÃO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 535. INEXISTÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA AMPARADA EM LEI MUNICIPAL. DOLO GENÉRICO NÃO CONFIGURADO.

1. Não se configura a suposta ofensa ao artigo 535 do CPC se o Tribunal de origem julgou integralmente a lide, ofertando adequada solução à controvérsia, em face da causa de pedir. Os embargos de declaração se prestam ao aprimoramento da decisão; não à sua modificação, que só excepcionalmente é admitida.

2. Hipótese em que o tribunal de origem negou provimento à apelação, mantendo a sentença que julgara improcedente a ação de improbidade administrativa, ao fundamento de inexistência da prática de ato de improbidade, pela ausência do elemento subjetivo.

3. Não configura ato de improbidade administrativa a contratação de servidores sem concurso público realizada com base em lei municipal, quando mais não fosse, pela ausência do dolo genérico. Precedentes do STJ.

4. No julgamento do Recurso Especial 765.212/AC (DJe 19.05.2010), a Segunda Turma do STJ modificou sua orientação para concluir pela necessidade de identificar-se na conduta do agente público, pelo menos, o dolo genérico, sob pena de a improbidade se transformar em hipótese de responsabilidade objetiva dos administradores (REsp. 1.319.541/MT, Relator Ministro Herman Benjamin, DJe de 18/09/2013)..

5. Se a (eventual) reforma do julgado demanda o reexame da prova, o recurso especial é inviável (STJ, Súmula 7).

6. Agravo regimental desprovido. (AgRg no AREsp 361541 / MG AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2013/0190856-0, rel. Ministro OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO), 28/09/2015).



ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. SÚMULA 83/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. Cuida-se, na origem, de Ação por Improbidade Administrativa contra o recorrido, por ter contratado pessoal, sem concurso público, para exercer temporariamente o cargo de professor.
2. A caracterização dos atos de improbidade previstos no art. 11 da Lei 8.429/92 está a depender da existência de dolo genérico na conduta do agente. Precedentes do STJ.
3. A contratação irregular sem a realização de concurso público pode se caracterizar como ato de improbidade administrativa, mas para tanto é imprescindível a demonstração de dolo, ao menos genérico, do agente. (AgRg no AREsp 213867 / PA, Relator Min. HERMAN BENJAMIM, publicado em 27/11/2014)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO. PRÁTICA DE ATO VIOLADOR DE PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ARTIGO 11 DA LEI 8429/92. RECONHECIMENTO DE DOLO GENÉRICO. PENALIDADE APLICADA. PROPORCIONALIDADE. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO E PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça é no sentido de que não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Assim, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92 é indispensável, para a caracterização de improbidade, que o agente tenha agido dolosamente e, ao menos, culposamente, nas hipóteses do artigo 10. (...)

(AgRg no REsp 1500812 / SE, Relator Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, publicado em 28/05/2015)

Posto isso, conheço da apelação cível, porém nego-lhe provimento, para manter a sentença de 1º grau em todos os seus termos, tudo de acordo com a fundamentação lançada.

É o voto.

Belém, 25 de julho de 2016.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA,  
Relator