



1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO  
PROCESSO Nº 000881-04.2007.8.14.0054  
APELAÇÃO  
COMARCA DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA  
APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ  
APELADOS: MÁRIO CEZAR SOBRAL MARTINS e MARISVALDO PEREIRA CAMPOS  
Procurador (a) de Justiça: Dra. Mariza Machado da Silva Lima  
RELATORA: DESA. EZILDA PASTANA MUTRAN

ADMINISTRATIVO - APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA. REJEITADA - CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE AGENTES PÚBLICOS - DOLO GENÉRICO - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO.

1 - 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. Observância ao princípio da pas de nullité sans grief. Preliminar rejeitada.

2 - A Lei 8.429/92 objetiva punir administrador desonesto (conduta dolosa) e não aquele que apenas foi inábil (conduta culposa). Para a caracterização do ato de improbidade deve restar demonstrada a malícia e má-fé, por parte do agente público, sendo considerado ônus da parte autora a indicação e comprovação desses elementos essenciais;

3- 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. Ausente a prova do dolo, bem como de danos ao erário, deve ser julgada improcedente a ação de improbidade;

5- Apelação conhecida e desprovida.

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam, os Excelentíssimos Desembargadores, integrantes da 1ª Turma de Direito Público, à unanimidade, em conhecer do recurso de apelação e negar-lhe provimento, para manter na íntegra a sentença recorrida, por seus próprios fundamentos.

Belém, 22 de junho de 2021.

Desembargadora Ezilda Pastana Mutran  
Relatora



## RELATÓRIO

A EXMA. SRA. DESEMBARGADORA EZILDA PASTANA MUTRAN (RELATORA):

Trata-se de recurso de Apelação Cível interposto pelo Ministério Público do Estado do Pará contra r. sentença (fls. 56/57), proferida pelo Juízo de Direito da Vara Única da Comarca de São João do Araguaia, nos autos da Ação Civil Pública de improbidade administrativa proposta em desfavor de Mário Cezar Sobral Martins e Marisvaldo Pereira Campos, que julgou improcedente o pedido formulado pelo Ministério Público Estadual; sem custas.

Em síntese, narra a inicial que os requeridos realizaram contratação de servidor público em confronto com as normas legais. Foi anexado à exordial ofício oriundo da Procuradoria Geral do Ministério Público, solicitando providências em razão da condenação trabalhista do Município de São João do Araguaia tendo em vista o reconhecimento da ilegalidade da contratação da servidora Marlene Monteiro Oliveira. No mérito, requereu a condenação dos requeridos por improbidade administrativa, em decorrência da ofensa aos princípios da Administração Pública.

O segundo requerido apresentou contestação (fls. 40/51) pugnando pela extinção do feito em razão da incompatibilidade da Ação Civil de Improbidade Administrativa com agentes políticos, no caso ex-prefeito. No mérito, pugnou pela improcedência da ação.

Sobreveio Sentença (fls. 56/57), julgando improcedentes os pedidos por entender não estar presente na conduta dos gestores públicos o dolo em obter vantagem indevida ou causar dano ao erário.

Irresignado o Ministério Público interpôs recurso de apelação, onde suscita a preliminar de nulidade da sentença por inobservância do rito da lei de improbidade administrativa.

No mérito, argumenta que a orientação mais recente do STJ é no sentido de exigir a demonstração do dolo, *latu sensu* ou genérico, do agente, para a caracterização do ato de improbidade administrativa por ofensa a princípios da Administração Pública, afirmando que a contratação indevida da servidora Marlene Monteiro Oliveira pela Prefeitura Municipal de São João do Araguaia foi reconhecida, inclusive, pela Justiça do Trabalho. Sustenta que é incontroverso o dolo genérico na conduta dos apelados, uma vez que o respeito ao principiado do concurso público é norma cogente de conhecimento comum, sendo manifesta a vontade livre e consciente ao contratar servidor contrariando as normas de vigência, estando ínsito na própria conduta, dissociada do interesse público.

Requer o provimento do recurso para anular a sentença diante da ofensa ao devido processo legal, por não haver seguido o rito da lei de improbidade, ou, reformar a sentença, promovendo o julgamento da demanda.

Certificada a tempestividade na interposição do recurso (fl. 68).

Apelação recebida nos efeitos devolutivo e suspensivo (fl. 69).



Contrarrrazões apresentadas por Mário Cezar Sobral Martins às fls. 73/85, refutando os argumentos das razões recursais e ao final, requerendo o desprovimento do recurso. Os autos foram distribuídos a relatoria da Desembargadora Gleide Pereira de Moura (fls.89) O Ministério Público nesta instância (fls. 96/102), manifestou-se pelo desprovimento do recurso, com a manutenção integral da sentença. Considerando a admissão da Repercussão Geral ARE 683235, TEMA 576, o processo foi sobrestado, sendo os autos remetidos a coordenadoria de triagem de RE e REsp para acompanhamento. (fls. 103) Informado o julgamento do TEMA 576, voltaram os autos a relatora, sendo redistribuídos a minha relatoria, por força da Emenda Regimental nº 5. (fls. 107) É o relatório.

## VOTO

A EXMA SRA. DESEMBARGADORA EZILDA PASTANA MUTRAN (RELATORA)

Inicialmente, considerando que o recurso deve observar a legislação vigente na data em que proferida a decisão recorrida, passo a aplicar o CPC/73 ao exame da matéria, haja vista a prolação da sentença ser anterior à vigência da nova lei processual. Conheço do recurso de Apelação por estarem presentes os requisitos de sua admissibilidade.

## PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA POR INOBSERVÂNCIA DO RITO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O recorrente aduz que após a apresentação de defesa escrita pelas partes, não houve o recebimento ou inadmissão da ação, bem como foi determinada a citação dos requeridos, sendo promovido o julgamento antecipado da lide sem a devida observância do rito processual pertinente às ações de improbidade administrativa, sendo conseqüentemente nula a sentença.

Todavia, a preliminar não prospera. Explico.

A matéria tratada nos autos é unicamente de direito, bem ainda, é incontroverso o fato de ter havido a contratação da servidora sem concurso público pelo Município de São João do Araguaia, uma vez assumido pelos próprios apelados, e assim, prescindindo de dilação probatória. Portanto, o julgamento antecipado da lide em nada prejudicou o recorrente. Desta forma, insubsistente a alegada nulidade da sentença, pois à luz do princípio do pas de nulité sans grief, somente há que se falar em nulidade de um ato processual quando houver efetivo prejuízo à parte, o que não ocorreu no caso em comento.

Sobre o reconhecimento da nulidade processual condicionada à comprovação do efetivo prejuízo, cito o seguinte julgado do STJ:



PROCESSUAL CIVIL E IMPROBIDADE. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. ART. 17, § 7º, DA LEI 8.429/1992. INEXISTÊNCIA. AMPLA DEFESA ASSEGURADA NO RITO ORDINÁRIO. SENTENÇA CONDENATÓRIA. NULIDADE NÃO-CONFIGURADA. PRESCRIÇÃO. NÃO-OCORRÊNCIA.

1. O Ministério Público propôs Ação Civil Pública imputando aos réus ato de improbidade administrativa enquadrado no art. 9º, XI, da Lei 8.429/1992, em razão de apropriação indevida de valores repassados pelo Município de Araçatuba para entidade associativa, a título de subvenção.

2. O Juízo de 1º Grau julgou procedente o pedido, condenando os recorridos ao ressarcimento do Erário e aplicando-lhes as sanções legais. O Tribunal de origem, contudo, deu provimento à Apelação por entender que a ausência de notificação prévia constitui nulidade absoluta e, na sequência, declarou a prescrição.

3. A ausência da notificação prévia tratada no art. 17, § 7º, da Lei 8.429/1992 somente acarreta nulidade processual se houver comprovação de efetivo prejuízo, de acordo com a parêmia pas de nullité sans grief. Precedentes do STJ.

4. Na hipótese, os réus foram validamente citados e tiveram assegurado o direito à ampla defesa, tendo o Juízo de 1º Grau concluído pela procedência do pedido deduzido pelo Parquet.

Proferida a sentença condenatória após regular tramitação pelo rito ordinário, fica superado o juízo liminar de mero recebimento da petição inicial, razão pela qual não há falar em nulidade.

5. Recurso Especial provido. (REsp 1174721/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/04/2010, DJe 29/06/2010)

Ainda a jurisprudência deste Colegiado:

APELAÇÃO CÍVEL. APLICAÇÃO DA NORMA PROCESSUAL NA ESPÉCIE. 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 DESTA 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. 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 desta TJ. (2016.03305416-25, 163.245, Rel. ROBERTO GONCALVES DE MOURA, Órgão Julgador 1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO, Julgado em 2016-08-01, Publicado em 2016-08-18)

ADMINISTRATIVO - APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ? PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA. REJEITADA - CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE AGENTES PÚBLICOS - DOLO GENÉRICO - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. 1 - Insubsistente a alegada nulidade da sentença, pois somente há que se falar em nulidade de um ato processual quando houver efetivo prejuízo à parte, o que não ocorreu no caso em comento. Preliminar de nulidade rejeitada; 2 - A Lei 8.429/92 objetiva punir administrador desonesto (conduta dolosa) e não aquele que apenas foi inábil (conduta culposa). Para a caracterização do ato de improbidade deve restar demonstrada a malícia e má-fé, por parte do agente público, sendo considerado ônus da parte autora a indicação e comprovação desses elementos essenciais; 3- 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 desta TJ; 4- Ausente a prova do dolo, bem como de danos ao erário, deve ser julgada improcedente a ação de



improbidade; 5- Apelação conhecida e desprovida. (2017.04127884-58, 181.909, Rel. CELIA REGINA DE LIMA PINHEIRO, Órgão Julgador 1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO, Julgado em 2017-09-18, Publicado em 2017-10-19)

Por tais fundamentos, rejeito a preliminar.

### MÉRITO

O cerne do recurso cinge-se em aferir acerca da responsabilidade dos apelados, em sede de improbidade administrativa, pela contratação da servidora Maria Rita Carvalho Costa sem a realização de concurso público de provas ou de provas e títulos.

Extrai-se dos autos que a presente Ação Civil Pública de improbidade administrativa foi manejada pelo Ministério Público Estadual contra o Prefeito e o ex-Prefeito do Município de São João do Araguaia, a partir do Ofício nº 774/2007/MP/CGAB do Chefe de Gabinete da Procuradoria Geral de Justiça enviado ao Promotor de Justiça de São João do Araguaia, encaminhando cópia dos autos da Reclamação Trabalhista proposta por Marlene Monteiro Oliveira em face do Município de São João do Araguaia – Prefeitura Municipal, para conhecimento e providências cabíveis.

Ao final, o Ministério Público pugnou pela suspensão dos direitos políticos do requerido na forma do artigo 12, III da Lei nº 8.429/92, pelo período de cinco anos; perda da função pública, para aquele que esteja no exercício do cargo de Prefeito Municipal; e condenação dos requeridos ao ressarcimento dos danos causados ao erário.

A sentença atacada julgou improcedente o pedido inicial, por entender o Magistrado a quo que, a despeito da contratação irregular, a conduta dos requeridos não pode ser considerada improbidade, pois atuaram segundo a boa-fé objetiva, concretizada através de seus atos comprovados e voltados para contratação regular de funcionários.

Não merece reparos a decisão objurgada.

A matéria não comporta maiores discussões diante do entendimento do STJ e desta Corte Estadual sobre o assunto:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS SEM CONCURSO PÚBLICO. AMPARO EM LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO). ART. 11 DA LEI 8.429/92.

Não caracteriza ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 a contratação de servidores sem concurso público baseada em legislação municipal, por justamente nesses casos ser difícil de identificar a presença do elemento subjetivo necessário (dolo genérico) para a caracterização do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública.

Precedentes: AgRg no REsp 1358567/MG, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 09/06/2015; REsp 1.248.529/MG, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 18/09/2013, EDcl no AgRg no AgRg no AREsp 166.766/SE, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 30/10/2012, REsp 1231150/MG, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 12/04/2012. Agravo regimental não provido. (AgRg no AREsp 747.468/MS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/02/2016, DJe 24/02/2016)

APELAÇÃO CÍVEL. APLICAÇÃO DA NORMA PROCESSUAL NA ESPÉCIE. 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. 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. (2016.03305416-25, 163.245, Rel. ROBERTO GONCALVES DE MOURA, Órgão Julgador 1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO, Julgado em 2016-08-01, Publicado em 2016-08-18)

ADMINISTRATIVO - APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA. REJEITADA - CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE AGENTES PÚBLICOS - DOLO GENÉRICO - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. 1 - Insubsistente a alegada nulidade da sentença, pois somente há que se falar em nulidade de um ato processual quando houver efetivo prejuízo à parte, o que não ocorreu no caso em comento. Preliminar de nulidade rejeitada; 2 - A Lei 8.429/92 objetiva punir administrador desonesto (conduta dolosa) e não aquele que apenas foi inábil (conduta culposa). Para a caracterização do ato de improbidade deve restar demonstrada a malícia e má-fé, por parte do agente público, sendo considerado ônus da parte autora a indicação e comprovação desses elementos essenciais; 3- 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; 4- Ausente a prova do dolo, bem como de danos ao erário, deve ser julgada improcedente a ação de improbidade; 5- Apelação conhecida e desprovida. (2017.04127884-58, 181.909, Rel. CELIA REGINA DE LIMA PINHEIRO, Órgão Julgador 1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO, Julgado em 2017-09-18, Publicado em 2017-10-19)

Neste contexto, a irregularidade contratual do ponto de vista formal, não é suficiente para identificar a presença do dolo genérico dos apelados, máxime considerando a autorização constitucional para contratação de servidores públicos por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, prevista no art. 37, IX, da CR/88.

Ademais, registro que a inicial não indicou enriquecimento ilícito do Prefeito ou do ex-Prefeito de São João do Araguaia, ora apelados.

Desta forma, tenho que a presença do elemento subjetivo de dolo genérico na conduta dos apelados, a fim de se configurar o ato de improbidade previsto no artigo 11 da Lei nº 8.429/92, não restou demonstrado nos autos, não havendo, portanto, in casu, a configuração do ato ímprobo imputado ao requeridos/apelados.

Ante o exposto, na esteira do parecer ministerial, CONHEÇO DO RECURSO DE APELAÇÃO E NEGO-LHE PROVIMENTO, para manter na íntegra a sentença recorrida, por seus próprios fundamentos.

É o voto.

P.R.I

Belém, 22 de junho de 2021.



Desembargadora EZILDA PASTANA MUTRAN  
Relatora