



Número: **0001176-18.2020.8.17.3250**

Classe: **AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Órgão julgador: **Vara da Fazenda Pública da Comarca de Santa Cruz do Capibaribe**

Última distribuição : **27/05/2020**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Violação aos Princípios Administrativos**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

| Partes | Procurador/Terceiro vinculado |
|---|---------------------------------------|
| 2º Promotor de Justiça Cível de Santa Cruz do Capibaribe (REPRESENTANTE) | |
| EDSON DE SOUZA VIEIRA (REPRESENTANTE) | CONCEICAO HONORIO DA SILVA (ADVOGADO) |
| MUNICIPIO DE SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE (TERCEIRO INTERESSADO) | |

| Documentos | | | |
|--------------|--------------------|--------------------------|----------|
| Id. | Data da Assinatura | Documento | Tipo |
| 88255 241 | 14/09/2021 09:52 | Sentença | Sentença |



Tribunal de Justiça de Pernambuco
Poder Judiciário

Vara da Fazenda Pública da Comarca de Santa Cruz do Capibaribe

Rod Rodovia PE 160, KM 12, SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE - PE - CEP: 55190-000 - F:(81) 37598281

Processo nº **0001176-18.2020.8.17.3250**

REPRESENTANTE: 2º PROMOTOR DE JUSTIÇA CIVIL DE SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE

REPRESENTANTE: EDSON DE SOUZA VIEIRA

SENTENÇA

I - RELATÓRIO

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, por seu procurador jurídico, ajuizou AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA em face de EDSON DE SOUZA VIEIRA, ambos qualificados, alegando o constante na exordial de ID 62510549.

Na exordial, o Ministério Público sustenta que o réu, quando ocupava o cargo de Prefeito do Município de Santa Cruz do Capibaribe/PE, praticou ato de improbidade administrativa "...consistentes na violação a princípios gerais da Administração Pública, notadamente o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência, em razão da contratação ilegal no ano de 2017 de vários servidores públicos em burla ao concurso público, sem precedência de seleção simplificada, sem comprovação do excepcional interesse público, além de o município se encontrar acima do limite da despesa com pessoal...".

Aduz que "...o Tribunal de Contas do Estado de PE através do processo nº 1725504-1, mediante o acórdão nº 975-19, julgou ilegal as contratações temporárias realizadas pela prefeitura municipal de Santa Cruz do Capibaribe-PE durante o exercício financeiro de 2017, pois houve contratações temporárias sem comprovação do excepcional interesse público (CF, artigo 37, inciso IX), sem precedência de seleção simplificada, além de o município se encontrar acima do limite da despesa com pessoal (LRF, artigo 20, inciso III e artigo 22, parágrafo único, inciso IV). Em razão dessas condutas, o prefeito Edson Vieira incorreu nos atos seguintes atos de improbidade administrativa: 1 – Ato de improbidade administrativa que atenta contra o princípio da Legalidade; 2 - Ato de improbidade administrativa que atenta contra o princípio da imparcialidade; 3 – Frustrar a licitude de concurso público...".

Requer, portanto, a procedência do pedido com a condenação do réu pelos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, art. 11, caput e incisos II e V, da Lei nº. 8.429/92, sendo-lhe aplicadas as sanções do art. 12, III, da LIA.

Devidamente notificado, o réu apresenta defesa prévia (ID 76093380), alegando, em síntese, inexistência de dolo por parte do réu. Assevera que "...as contratações temporárias, apontadas como irregulares pelo MPPE, foram realizadas pelo período máximo de 12 (doze) meses, nos exatos termos da Lei Municipal 1.523/2005...". Aduz também que "...as condutas narradas na Petição Inicial, para serem consideradas ato de improbidade administrativa, pressupõem o elemento subjetivo do dolo por parte de quem as praticou... O Ministério Público, porém, não logrou êxito em comprovar que o Defendente teria agido dolosamente ao realizar contratações temporárias, por POUQUÍSSIMOS meses, menos de 1 (um) ano, para as áreas de Saúde, Educação e Serviços Públicos, configurando Burla ao Concurso Público...".

A petição inicial foi recebida (ID 77036212).

O réu apresentou contestação (ID 79986926).

Intimado para se manifestar acerca da contestação, o Ministério Público apresentou réplica (ID 80195684).

Intimadas as partes para produzirem outras provas, ambas requereram o julgamento antecipado da lide (ID 81702901 e ID 82776294).



É o relatório.

Decido.

II - FUNDAMENTAÇÃO.

II.I - DA PRELIMINAR DE NULIDADE DO RECEBIMENTO DA INICIAL.

Alega o requerido que restou demonstrada "...a nulidade da decisão que recebeu a Petição Inicial da presente Ação, levando-se em consideração que o Juízo da Vara da Fazenda Pública da Comarca de Santa Cruz do Capibaribe não a fundamentou devidamente, apenas consignando, de modo genérico, que estariam presentes os pressupostos processuais e as condições da Ação...".

Acerca deste assunto, é importante que se diga que a motivação das decisões judiciais é exigência imposta pela Constituição Federal, por força do art. 93, IX.

No entanto, ao contrário das decisões que rejeitam, de plano, ação de improbidade, a decisão que a acolhe não exige o detalhamento de suas razões, sob pena de efetuar um prejudgamento da causa.

Nessa hipótese, a exigência de fundamentação se aperfeiçoa com a simples constatação da existência de indícios mínimos de autoria e materialidade.

Em se tratando de juízo prévio de admissibilidade, basta que o juiz verifique a presença da legitimidade de partes, do interesse de agir, da possibilidade jurídica do pedido e, ainda, de justa causa, consistente em indícios mínimos de autoria e materialidade do ato de improbidade, que justifiquem o prosseguimento do feito, a fim de se apurar a procedência ou não da ação.

Nesse sentido:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. ENFRENTAMENTO DO MÉRITO. A decisão agravada está minimamente fundamentada, não existindo obrigatoriedade de que o juízo decline os motivos pelos quais recebe a petição inicial de improbidade. O que existe na legislação vigente é a exigência de decisão fundamentada para o ato judicial que rejeita a ação civil pública de improbidade, conforme previsto no artigo 17-par. 8o da Lei 8.249/92. Mas a mesma obrigação de motivação detalhada e específica não existe para a hipótese em que a petição inicial está regular e atende aos requisitos da lei processual, quando é feito apenas juízo sumário sobre o prosseguimento da demanda, determinando o magistrado que a ação tenha seguimento para resposta e prosseguimento (art. 17-pars. 7o e 9o da Lei 8.249/92). Inexiste contradição na decisão agravada ao receber a petição inicial em relação à empresa e rejeitá-la em relação aos dirigentes e aos agentes públicos indicados como réus. É que não há litisconsórcio passivo necessário na ação de improbidade. O que importa no momento inicial da ação é verificar a viabilidade da ação de improbidade e evitar que lides temerárias sejam propostas, o que não parece ser o caso. Se a parte agravante não pretende ver apreciado o agravo de instrumento, deveria desistir do recurso interposto, o que não foi feito, mostrando então existir seu interesse em recorrer e a não-ocorrência de perda de objeto do agravo. (TRF4º - AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5007781-77.2016.4.04.0000/SC)

É preciso que se diga, ainda, que não houve interposição de recurso contra a decisão de recebimento da inicial. Não sendo adequado, o questionamento da referida decisão judicial em sede de preliminar de contestação, já que encontra-se preclusa

Contudo, não obstante a ressalva supra, a decisão judicial que o requerido alega padecer de nulidade, conquanto sucinta, encontra-se devidamente fundamentada, razão pela qual, rejeito a preliminar.

II.II - DO MÉRITO

Pois bem. O legislador constituinte originário instituiu o concurso público como forma de acesso aos cargos públicos (artigo 37, II, CRFB/88), estabelecendo, entretanto, a possibilidade de edição de lei pelos entes da federação a fim de estabelecerem os casos de contratação por prazo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (artigo 37, IX, CRFB/88).



A possibilidade de contratação temporária é exceção e não regra de admissão no serviço público, sendo vedada qualquer modalidade de provimento que tenha por objetivo burlar a exigência de concurso público, tendo o colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento do RE nº 658.026/MG (Rel. Min. DIAS TÓFFOLI, DJe: 30.10.2014), apreciado sob o rito da Repercussão Geral, firmado orientação no sentido de que para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: **a)** os casos excepcionais estejam previstos em lei; **b)** o prazo de contratação seja predeterminado; **c)** a necessidade seja temporária; **d)** o interesse público seja excepcional; **e)** a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.

Desse modo, tem-se admitido a não exigência de concurso público para o recrutamento de servidores temporários. Nestes casos a dispensa se baseia em razões lógicas, em especial aquelas que levam em conta a determinabilidade do prazo de contratação, a temporariedade da carência e a excepcionalidade da situação de interesse público.

Não obstante as contratações de servidores públicos "*por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público*" ser um direito previsto constitucionalmente (artigo 37, IX), verifico que os contratos celebrados pelo Município durante o mandato eletivo do ex-Prefeito Edson de Souza Vieira (2013/2020) evidenciam que as funções exercidas pelos particulares admitidos sem concurso público não se enquadram nesse conceito, conforme verificamos no relatório de auditoria do TCE/PE (ID 62509603).

A título de exemplificação, cito os cargos de auxiliar de serviços gerais, assistente administrativo, professor, motorista, merendeira, porteiro, agente de trânsito, guarda municipal, enfermeiro, médico, dentista, magarefe, entre outros. Após minuciosa análise dos elementos de prova constantes dos autos verifico que nos contratos por prazo determinado celebrados pelo Poder Público não restou atendida a necessidade temporária de excepcional interesse público que justificasse a dispensa do concurso público. Isto, porque o ato praticado pela Administração Pública Municipal, ao firmar as inúmeras contratações acima mencionadas, não demonstrou a existência da necessidade temporária, mas sim essencial e permanente do serviço contratado.

As atividades na área de saúde não possuem o condão de caracterizar a temporariedade da contratação, já tendo o colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL entendido que "o serviço público de saúde é essencial, jamais pode-se caracterizar como temporário" (ADI nº 3.430, Relator (a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe: 23.10.2009).

De fato, à lei cabe definir os casos de contrato por prazo determinado, mas o reconhecimento de sua validade pressupõe como objeto o atendimento à necessidade temporária de excepcional interesse público, situação não demonstrada no caso concreto, vez que o ex-Prefeito admitiu servidores para o preenchimento de cargos permanentes que compõem o quadro funcional regular de toda e qualquer Administração Pública.

Com efeito, a contratação de servidor por prazo determinado para atender excepcional interesse público sem prévia aprovação em concurso revela-se medida excepcional, mas o réu o adotou como regra, posto que demorou quase cinco anos para realizar o primeiro concurso público de sua gestão. Resta evidente que tal conduta afronta os princípios que orientam a Administração Pública, dentre eles, o da legalidade, da impessoalidade e da moralidade (artigo 37, 'caput', CFRB).

O provimento de cargos mediante contrato temporário sem prévia aprovação em concurso público, de acordo com a conveniência e oportunidade do administrador, dá margem ao surgimento de várias nomeações com fins eleitoreiros.

A finalidade teleológica contida no artigo 37, IX, da Constituição da República é inaplicável na espécie, uma vez que a necessidade de contratar do Município de Santa Cruz do Capibaribe/PE - pelo período em que o réu esteve à frente da Administração - não era excepcional nem mesmo temporária, visto que é permanente e resulta da atividade rotineira da municipalidade.

O ilustre Professor CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO leciona que:

A razão do dispositivo constitucional em apreço, obviamente, é contemplar situações nas



quais ou a própria atividade a ser desempenhada, requerida por razões muitíssimo importantes, é temporária, eventual (não se justificando a criação de cargo ou emprego, pelo quê não haveria cogitar do concurso público), ou a atividade não é temporária, mas o excepcional interesse público demanda que se faça imediato suprimento temporário de uma necessidade (neste sentido, 'necessidade temporária'), por não haver tempo hábil para realizar concurso, sem que suas delongas deixem insuprido o interesse incomum que se tem de acobertar (Curso de Direito Administrativo, Malheiros Editores, 13º ed., p. 260/261).

A contratação temporária é exceção e não regra de admissão no serviço público e, por se tratar de contratação para atender "excepcional interesse público", deve ter prazo fixo até que se regularize o período de urgência, com a devida vênia, hipótese normativa não observada pelo segundo apelante, cuja inércia permitiu a constituição de uma situação de fato revestida de aparente legalidade, mas, na realidade, revela a nítida intenção de não promover concurso público, imprescindível para os provimentos dos cargos efetivos.

A doutrina (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, Direito Administrativo, 18ª ed., editora Atlas, p. 726/728) e a jurisprudência (REsp. nº 827.445/SP, Rel. p/ acórdão Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, j. 02/02/2010) tem se manifestado no sentido da imprescindibilidade da comprovação dos elementos subjetivos para que se repute uma conduta como ímproba (dolo, nos casos dos artigos 9º e 11 e, ao menos, culpa, nos casos do artigo 10 da Lei nº 8.429/92), vedando-se a possibilidade de sanção apenas com base na atuação inábil ou incompetente do agente público na administração dos interesses do Município, visto que nosso ordenamento jurídico não admite a responsabilização objetiva dos agentes públicos.

A jurisprudência consolidou entendimento no sentido de que o ato de improbidade por lesão aos princípios administrativos independe de enriquecimento ilícito ou lesão ao erário, valendo anotar que o elemento subjetivo exigido pelo 'caput' do artigo 11, da LIA não dispõe que o agente ímprobo pratique conduta com dolo específico de infringir determinado princípio constitucional bastando apenas a demonstração do dolo genérico consistente na vontade de realizar ato que atente contra os princípios da Administração Pública, conforme concluiu o colendo SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA no julgamento do Recurso Especial nº 1.141.721/MG, oriundo de acórdão proferido por esta Sexta Câmara Cível, de relatoria do ilustre Des. MAURÍCIO BARROS (processo nº 0104040-92.2003.8.13.0324, DJe: 26.08.2011).

No erudito voto proferido pelo eminente Relator do Recurso Especial acima mencionado, o Ministro HERMAN BENJAMIN citou como exemplo que na "contratação de servidor sem concurso público, temos que o dolo está configurado se for manifesta a vontade de realizar conduta contrária ao dever de legalidade, pois é inequívoca a obrigatoriedade do certame (art. 37, II, da Constituição da República)" (DJe: 19.05.2010).

Ademais, a prática reiterada de contratações irregulares por propiciar prestígio político ao Administrador Público, visando êxito em futuro pleito eleitoral, afasta-se dos princípios administrativos consagrados na Constituição da República, configurando, pois, condutas tipificadas no artigo 11, incisos I, II e V, da LIA, que, para sua configuração, independem da existência de dano ou lesão ao erário, bastando apenas "qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade e imparcialidade, legalidade e lealdade", conforme ressaltado.

A conduta do requerido se enquadra na descrição normativa acima citada, uma vez que o dolo está configurado pelo fato de que não há como desconhecer a vedação constitucional para a contratação de servidores sem concurso público, conforme já concluiu o colendo SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA no julgamento do Recurso Especial nº 1.196.804/MG:

ADMINISTRATIVO - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ART. 11 DA LEI N. 8.429/92 - VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR - NÃO REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO - CONDUTA ILÍCITA, A DESPEITO DA EFICÁCIA DO ATO - PUNIÇÃO DO AGENTE - MÁ-FÉ EVIDENTE. 1. In casu, o recorrido, durante o período de 2001 a 2004, enquanto prefeito, realizou contratações de



servidores públicos sem concurso público para diversos cargos. 2. O Tribunal a quo reconheceu que o recorrido contratou servidores públicos sem a realização de concurso público. Todavia, no entender da segunda instância, para a aplicação de penalidades em sede de ação de improbidade administrativa é necessária ocorrência de dano ao erário, ou de proveito patrimonial do agente ou de quem o interesse, ou ainda a presença de má-fé ou dolo do administrador público. 3. Os atos de improbidade administrativa tipificados no art. 11 da Lei n. 8.429/92 que importem em violação dos princípios da administração independem de dano ao erário ou do enriquecimento ilícito do agente público. Ademais, a má-fé, neste caso, é palmar. Não há como se alegar desconhecimento da vedação constitucional para a contratação de servidores sem concurso público, mormente quando já passaram quase 13 (treze) anos de vigência da Carta Política. 4. (...) Recurso especial provido, reconhecendo a prática da improbidade administrativa e determinando o retorno dos autos para que o Tribunal de origem aplique as sanções contidas na Lei 8.429/92" (Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe: 30/08/2010).

De fato, não se pode eternizar uma situação que, a princípio, deveria ser adotada apenas excepcionalmente e desde que verificados os requisitos, no caso, para o Poder Público efetuar a contratação temporária de servidores, em detrimento da ocupação de cargo público mediante provimento efetivo, em que o candidato é aprovado em certame específico, ficando atendido, especialmente, o princípio da moralidade administrativa, que constitui pressuposto de todo o proceder do agente público, conferindo legitimidade aos atos dele emanados.

A moralidade administrativa constitui pressuposto de todo o proceder do agente público, conferindo legitimidade aos atos dele emanados.

Não se mostra por demais lembrar que o Chefe do Executivo, na gerência da Administração Pública, possui não só o dever, mas a obrigação de pautar-se por uma conduta leal, confiável, e em respeito aos princípios constitucionais (artigo 37, 'caput', da CR), cuja conduta deve ser determinante para o Poder Público e indicativa para os particulares.

O que deve inspirar o agente político é a vontade de justiça para os administrados, demonstrando eficiência para com a própria administração. Logo, a observância dos princípios que norteiam a Administração, além de constituir um dever do administrador, apresenta-se como direito público subjetivo de cada cidadão.

Forçoso concluir que se a ilegalidade apontada na peça vestibular possui relação direta com a conduta atribuída ao réu, evidenciada por má-fé que revele a presença de um comportamento desonesto que atenta contra os princípios da Administração Pública e/ou tenha por finalidade a prática de um ato diverso do definido em lei, tem-se por configurado ato ímprobo, passível de ser sancionado pela Lei nº 8.429/92.

Reconhecida hipótese de improbidade administrativa no caso concreto, passo a analisar a quantificação da pena a ser imposta em face do réu.

O artigo 12 da Lei nº 8.429/92 estabelece as penalidades a serem atribuídas ao acusado, segundo cada uma das infrações elencadas nos artigos 9º, 10 e 11 da mesma lei.

Embora reconhecendo que as penas previstas na Lei de Improbidade não têm natureza penal, o eminente MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI, invocando a lição de Fábio Medina Osório, afirma que inexistente óbice legal para que o Julgador utilize dos princípios básicos norteadores do Direito Penal para a fixação da pena prevista no artigo 12 da LIA.

Por se tratar a ação civil pública de processo em que os interesses envolvidos possuem natureza coletiva e indisponível, o Magistrado não está adstrito ao pedido formulado em juízo, podendo, para tanto, condenar o acusado a quem ou além das penas requeridas na peça vestibular, mas, sempre, levando em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente "(parágrafo único do art. 12 da Lei nº 8.429/92).

Ao cominar a sanção imposta ao agente por prática de ato de improbidade administrativa, deve o Julgador analisar a



lesividade e a reprovabilidade de sua conduta, o elemento volitivo e a consecução do interesse público, de modo a adequar a pena à realidade dos autos.

Considerando a lesividade e a reprovabilidade da conduta do agente, do elemento volitivo da conduta e da consecução do interesse público, a condenação dele na suspensão dos direitos políticos pelo prazo de três anos e pagamento de multa civil equivalente a 05 (cinco) vezes o valor da sua remuneração percebida em dezembro/2017 revela-se consentânea com o princípio da razoabilidade que também deve nortear as sanções administrativas, revelando-se adequada à finalidade da norma, além de possuir caráter inibitório de futuras práticas lesivas ao erário.

Diante do exposto, e por tudo que dos autos consta, **resolvo o mérito, julgando procedentes os pedidos da parte autora**, condenando o réu EDSON DE SOUZA VIEIRA por ato de improbidade administrativa, consubstanciado na ofensa aos princípios da administração pública, conforme art. 11, *caput*, da lei n. 8.429/92, aplicando em virtude de seus atos as seguintes sanções do art. 12, III, da Lei de Improbidade Administrativa: **a)** perda dos direitos políticos por 03 anos contados do trânsito em julgado (art. 20, da LIA); **b)** multa correspondente a 05 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente público à época da prática da conduta de improbidade (ano de 2017).

Condeneo o requerido ao pagamento das custas processuais, tendo como base de cálculo o valor da causa, nos termos do art. 5º, I, da Lei n. 17.116/2020. Sem honorários de sucumbência em razão da natureza jurídica da entidade autora, na forma do REsp 845.339/TO, Min. Luiz Fux.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Após o trânsito em julgado, oficie-se ao Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco para suspensão dos direitos políticos do réu.

SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE, 13 de setembro de 2021

Moacir Ribeiro da Silva Júnior
Juiz de Direito

