



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 213.867 - PA (2012/0163539-8)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : EDILSON OLIVEIRA PEREIRA
ADVOGADO : ORLANDO BARATA MILEO JUNIOR
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

EMENTA

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

4. O Tribunal *a quo* consignou na sua decisão: "Com relação ao *meritum causae*, observando-se o Contrato por Tempo Determinado nº 147/2008-PMRP, firmado pela Prefeitura do Município de Rondon do Pará e a Senhora Laura da Silva Correia, às fls. 23/24, com vista a não prejudicar a essencialidade do serviço de Educação Pública; na cláusula segunda, perfeitamente fica justificada a necessidade temporária de excepcional interesse público quando expressamente diz que a medida foi adotada com o fito de assegurar a conclusão do ano letivo sem prejuízos pedagógicos, conforme manifestação do órgão competente (Secretaria Municipal de Educação) e não, exclusivamente, porque era caso de substituição de Professor. Além disso, foi mencionado que a Professora substituída estava a disposição de cargo comissionado para deixar claro que a ausência daquela docente não teria tempo determinado, ficando o ensino à mercê do retorno imprevisto da professora; a urgência reclamou a providência excepcional. (...) A legislação municipal de Rondon do Pará, atinente à matéria, também prevê a contratação temporária emergencial, face a essencialidade do serviço: A Lei Municipal nº 250/1993, alterada pela Lei nº 286/1995, dispõe: (...) Verifica-se, pois, de plano, que os limites da legalidade não foram ultrapassados, ante a autorização constitucional e legal para a contratação, impondo-se averiguar da presença do elemento subjetivo caracterizador do ilícito ímprobo do art. 11 da Lei de improbidade Administrativa, ou seja, se se trata de violação aos princípios da administração pública na forma dolosa, principalmente porque o autor não logrou em demonstrar, a *prima facie*, a desnecessidade da contratação da Professora para afastar o excepcional interesse público. Não visualizo no comportamento do ex-agente político o objetivo deliberado na prática do ato que importe em violação de qualquer dos deveres emergentes de princípios administrativos, intenção de burlar a lei ou desonestidade administrativa".

5. Quanto à existência do elemento subjetivo, o Tribunal de origem foi categórico ao reconhecer a ausência da culpa ou dolo. Portanto, ausente o elemento



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

subjetivo, seja a culpa, seja o dolo genérico, seja o dolo específico.

6. Modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese do recorrente, demanda reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7/STJ.

7. Agravo Regimental não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA Turma do Superior Tribunal de Justiça: "A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques (Presidente), Assusete Magalhães e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 04 de novembro de 2014(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 213.867 - PA (2012/0163539-8)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
AGRAVANTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
AGRAVADO : **EDILSON OLIVEIRA PEREIRA**
ADVOGADO : **ORLANDO BARATA MILEO JUNIOR**
INTERES. : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Cuida-se de Agravo Regimental interposto contra decisão monocrática que negou provimento ao recurso com base no óbice da Súmula 7/STJ.

No presente Agravo Regimental, o agravante alega:

In casu, para chegar a conclusão da existência do dolo genérico, basta uma correta valoração das provas já firmadas na origem, sendo desnecessário o reexame de fatos ou de provas. O que afasta na espécie, incidência do enunciado 7 da Súmula desta Corte.

5. Do que se obtém dos autos, o Ministério Público do Estado do Pará, ajuizou Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa contra Edilson Oliveira Pereira, ex-Prefeito do Município de Rondon do Pará-PA, por ter contratado uma servidora, sem concurso público, para exercer temporariamente o cargo de professor, burlando a regra constitucional do concurso público.

6. Com efeito, a regra para o ingresso no serviço público é a aprovação em concurso e não a celebração de contrato administrativo temporário. A Constituição Federal impõe a observância de requisitos claros para que se proceda à contratação temporária: tempo determinado, necessidade temporária e excepcional interesse público.

7. Assim, é ilegal a contratação de servidor para o exercício de função temporária, cuja atribuição não se mostra excepcional, inteligência do artigo 37, IX, da Constituição da República, o que por si só evidencia a toda prova que o intuito não era atender necessidades excepcionais, mas tão-somente fugir à regra do concurso público.

Pleiteia a reconsideração do *decisum* agravado ou a submissão do recurso à Turma.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 213.867 - PA (2012/0163539-8)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 14.8.2014.

O Agravo Regimental não merece prosperar, pois a ausência de argumentos hábeis para alterar os fundamentos da decisão ora agravada torna incólume o entendimento nela firmado. Portanto não há falar em reparo na decisão.

Dispõe o *decisum* agravado:

Trata-se de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Pará contra Edilson Oliveira Pereira, ex-Prefeito do Município de Rondon do Pará-PA, por ter contratado uma servidora, sem concurso público, para exercer temporariamente o cargo de professor, burlando a regra constitucional do concurso público.

A ação foi rejeitada liminarmente pelo Juiz de 1º grau (sentença - fls. 65-71, e-STJ).

O Tribunal de origem manteve a sentença sob os seguintes argumentos:

DO MÉRITO

Não se há de inovar muito se já houve julgamento de minha relatoria em caso semelhante junto ao Colegiado deste E. Tribunal.

Conforme o acima relatado, não vislumbro razão ao apelante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ porque, inclusive a sentença *a quo* está em conformidade também com entendimento do Superior Tribunal de Justiça, sendo vejamos:

O cerne da questão na Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa incide na contratação temporária da Senhora Laura da Silva Correia, para o cargo de Professor, ato este irrogado ao então Prefeito do Município de Rondon do Pará, à época, EDILSON OLIVEIRA PEREIRA, que teria violado a Constituição Federal, o Termo de Ajuste de Conduta firmado com o Ministério Público do Trabalho e as Leis Municipais, configurando, segundo o recorrente, ato de improbidade administrativa.

Em que pese a aparência de uma eventual ilegitimidade passiva porque a contratação foi feita pelo Município de Rondon do Pará/Prefeitura Municipal, em que o representante, à época, era o apelado e inclusive, referendou o TAC com o Ministério Público do Trabalho; o apelante na inicial pediu o chamamento do litisconsorte ativo como sendo o Município de Rondon do Pará, mas diante da rejeição liminar da ação, não houve o prosseguimento do feito e somente sobre os argumentos expendidos na ação, se constituem ou não atos de improbidade administrativa, é que incide a análise nesta instância.

De outro ponto, o recorrente pediu a aplicação de multa ao apelado, como ressarcimento ao erário público, pelo não cumprimento do TAC,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

embora o compromisso não proíba a contratação temporária emergencial; todavia, o referido termo foi assinado com a instituição do Ministério Público do Trabalho, ficando expressamente ajustado que o cumprimento do TAC seria verificado somente por aquele Órgão Ministerial do Trabalho, diretamente ou mediante requisição à Delegacia Regional do Trabalho e Emprego - DRT e ao Tribunal de Contas dos Municípios, *ex vi* do item IV, do TAC fl. 18; e em nenhum momento ao menos cita o apelante como parte legítima para pedir a aplicação da multa por descumprimento do TAC ou mesmo ressarcimento do que não chegou a ser multado.

Com relação ao *meritum causae*, observando-se o Contrato por Tempo Determinado nº 147/2008-PMRP, firmado pela Prefeitura do Município de Rondon do Pará e a Senhora Laura da Silva Correia, às fls. 23/24, com vista a não prejudicar a essencialidade do serviço de Educação Pública; na cláusula segunda, perfeitamente fica justificada a necessidade temporária de excepcional interesse público quando expressamente diz que a medida foi adotada com o fito de assegurar a conclusão do ano letivo sem prejuízos pedagógicos, conforme manifestação do órgão competente (Secretaria Municipal de Educação) e não, exclusivamente, porque era caso de substituição de Professor.

Além disso, foi mencionado que a Professora substituída estava a disposição de cargo comissionado para deixar claro que a ausência daquela docente não teria tempo determinado, ficando o ensino à mercê do retorno imprevisto da professora; a urgência reclamou a providência excepcional.

Em situação semelhante, o Superior Tribunal de Justiça, afastou a improbidade administrativa no caso de contratação temporária de professor para não prejudicar a prestação do serviço de educação, caracterizando somente mera irregularidade, conforme abaixo:

(...)

Acerca da possibilidade de provimento de cargo ou emprego público mediante contratação direto de pessoal pela Administração Pública, em caráter emergencial, ou seja, independentemente de prévia aprovação em concurso público, dispõe o inciso IX, do art. 37 da Constituição Federal, reproduzido no art. 36, da Constituição Estadual, verbis:

"Art. 37- Omissis...

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

Sobre a matéria leciona Celso Antônio Bandeira de Mello:

(...)

A legislação municipal de Rondon do Pará, atinente à matéria, também prevê a contratação temporária emergencial, face a essencialidade do serviço:

A Lei Municipal nº 250/1993, alterada pela Lei nº 286/1995, dispõe:

"Art. 6º- A Administração Municipal poderá admitir pessoal temporário por tempo determinado, para atender as necessidades de excepcional interesse público, de conformidade com o art. 37, IX da Constituição Federal, nos casos de:

I- Atividade de saúde, ensino, cultura, agricultura e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

saneamento;

(...)

§ 2º- a contratação não poderá ultrapassar o período de 12 (doze) meses, permitida a renovação por igual período, caso persistam os motivos originários do ato".

Verifica-se, pois, de plano, que os limites da legalidade não foram ultrapassados, ante a autorização constitucional e legal para a contratação, **impondo-se averiguar da presença do elemento subjetivo caracterizador do ilícito ímprobo do art. 11 da Lei de improbidade Administrativa**, ou seja, se se trata de violação aos princípios da administração pública na forma dolosa, principalmente porque o autor não logrou em demonstrar, a *prima facie*, a desnecessidade da contratação da Professora para afastar o excepcional interesse público.

Não visualizo no comportamento do ex-agente político o objetivo deliberado **na prática do ato que importe em violação de qualquer dos deveres emergentes de princípios administrativos, intenção de burlar a lei ou desonestidade administrativa**.

(...)

A ausência do dolo afasta a improbidade administrativa, orienta o Superior Tribunal de Justiça, em caso semelhante, senão vejamos:

(...)

Para efeito de comentário, é prudente dizer que a contratação para cargos públicos, sem o devido concurso, vedada pela Constituição Federal é, ao mesmo tempo, excepcionada na mesma Carta Política, quando caracterizado o caráter emergencial do interesse público; todavia, não raro, a exceção se confunde com uma regra porque passou a ser uma prática corriqueira e irregular já que aplicada a situações que não se caracterizam como de emergência e essencialidade.

Não é o caso dos autos, porque a contratação da servidora para a essencialidade do serviço de Educação teve a finalidade de não prejudicar o ano letivo e por isso não tem qualquer efeito de improbidade; além disso, o servidor contratado não pode deixar de receber sua contraprestação pelos serviços efetivamente prestados ao ente público, nelas incluídas as parcelas constitucionalmente alçadas à categoria de direitos fundamentais, descaracterizando qualquer prejuízo ao erário público se o serviço reverteu em prol dos próprios munícipes.

Deveras, laborou bem o Magistrado a quo, porque o caso não é mesmo de improbidade administrativa, merecendo ser mantida a sentença vergastada que apreciou causa à luz de precedentes dos Tribunais Pátrios e do STJ.

No particular caso dos autos, o acórdão recorrido afasta expressamente a existência do elemento subjetivo.

Nesse contexto de limitação cognitiva, a alteração das conclusões firmadas pelas instâncias inferiores somente poderia ser alcançada com revolvimento do conjunto fático-probatório, o que vedado pela Súmula 7/STJ.

Consoante a jurisprudência firmada no STJ, a caracterização dos atos de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

improbidade previstos no art. 11 da Lei 8.429/92 está a depender da existência de dolo genérico na conduta do agente.

Com efeito, 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.

Quanto à existência do elemento subjetivo, o Tribunal *a quo* foi categórico ao reconhecer a ausência da culpa ou dolo. Portanto, ausente o elemento subjetivo, seja a culpa, seja o dolo genérico, seja o dolo específico

Nesse contexto de limitação cognitiva, a alteração das conclusões firmadas pelas instâncias inferiores somente poderia ser alcançada a partir do revolvimento do conjunto fático-probatório, o que é vedado pela Súmula 7/STJ.

No mais, do repertório jurisprudencial desta Corte se recolhe precedente que em bastante se assemelha à hipótese dos autos, e outra não foi a solução dada, senão a de afastar a aplicação do art. 11 da Lei 8.429/92, de modo que a decisão recorrida estaria de acordo com o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça.

Vejam-se os precedentes:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO SEM CONCURSO PÚBLICO. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO. REVISÃO DE PROVA. INVIABILIDADE. SÚMULA Nº 7/STJ.

1. 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.

2. 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.

3. Para desconstituir a decisão do Tribunal de origem e acatar os argumentos do agravante seria necessário adentrar no contexto fático-probatório, o que não se mostra cabível no âmbito do recurso especial.

4. Agravo regimental não provido. (AgRg no REsp 1274682/PB, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe 04/02/2013).

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE. CONTRATAÇÕES SEM CONCURSO PÚBLICO OCORRIDAS ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E MANTIDAS APÓS SUA PROMULGAÇÃO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 CPC. INOCORRÊNCIA. ACÓRDÃO QUE EXPRESSAMENTE AFASTA O



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ELEMENTO SUBJETIVO. REVISÃO. INVIABILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Não se ressente de nulidade por ofensa ao art. 535 do CPC o acórdão que analisa as questões com fundamentação suficiente, embora decida de modo desfavorável ao recorrente. Desnecessidade de prequestionamento numérico. Precedentes. Pretensão integrativa que, in casu, vincula-se ao reexame do mérito recursal. Descabimento.

2. 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.

3. No caso dos autos, o acórdão de origem registrou que "da análise do conjunto fático-probatório que integra os elementos de prova deste processo, observa-se claramente a ausência de elemento subjetivo para caracterização de atos de improbidade administrativa".

4. Não há como suplantar a conclusão firmada pelo Tribunal a quo sem o reexame do conjunto fático-probatório, o que, todavia, é vedado pela Súmula 7/STJ.

5. Recurso Especial não provido. (REsp 1319541/MT, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 18/09/2013).

Ausente, portanto, a comprovação da necessidade de retificação a ser promovida na decisão agravada, proferida com fundamentos suficientes e em consonância com entendimento pacífico deste Tribunal, não há prover o Agravo Regimental que contra ela se insurge.

Por tudo isso, **nego provimento ao Agravo Regimental.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2012/0163539-8

**AgRg no
AREsp 213.867 / PA**

Números Origem: 200910008893 200910008976 201030146670

PAUTA: 04/11/2014

JULGADO: 04/11/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **ELIZETA MARIA DE PAIVA RAMOS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

AGRAVADO : EDILSON OLIVEIRA PEREIRA

ADVOGADO : ORLANDO BARATA MILEO JUNIOR

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Improbidade Administrativa

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

AGRAVADO : EDILSON OLIVEIRA PEREIRA

ADVOGADO : ORLANDO BARATA MILEO JUNIOR

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques (Presidente), Assusete Magalhães e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.