



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CUIABÁ
Vara Especializada de Ação Civil Pública e Ação Popular
Gabinete Auxiliar

Autos n.º 320/2008 - (Cód. n.º 17209).

Requerente: O Ministério Público Estadual

**Requeridos: O Estado de Mato Grosso; Valter Albano da Silva;
Carlos Alberto dos Reis Maldonado; Antônio Joaquim
Moraes Rodrigues e Fausto de Souza Farias.**

Vistos etc.

O **Ministério Público do Estado de Mato Grosso**, por seu representante, ajuizou a presente **Ação Civil Pública** por ato de improbidade administrativa, em face do **Estado de Mato Grosso**, pessoa jurídica de direito público e das pessoas de **Valter Albano da Silva, Carlos Alberto dos Reis Maldonado, Antônio Joaquim Moraes Rodrigues e Fausto de Souza Farias**, alegando em síntese, que os requeridos, todos ex-Secretários de Estado de Educação, procederam a contratação de milhares de professores de diversas classes e níveis, sem a realização de concurso público.

Assevera que as contratações afrontam o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, bem como ao que prescreve a Lei nº 8.745/93, pois foram efetivadas sem a necessária demonstração de urgência. Aduz que as contratações efetivadas pelos gestores requeridos constituem atos de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, da Lei nº 8.429/92 e que o inciso VI, do art. 264, da Lei Complementar Estadual nº 04/1990, deve ser declarado inconstitucional, pois afronta a Constituição Federal no tocante as contratações de servidores públicos em caráter de urgência.

Ao final, requereu a nulidade de todas as contratações feitas sem prévio concurso público; a imposição ao Estado de não mais admitir funcionários sem a prévia realização de concurso público; a condenação dos ex-Secretários de Estado de Educação, Valter Albano da Silva, Carlos Alberto dos Reis



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CUIABÁ
Vara Especializada de Ação Civil Pública e Ação Popular
Gabinete Auxiliar

Maldonado, Antônio Joaquim Moraes Rodrigues e Fausto de Souza Farias para que restituam os valores pagos a título de salário e de encargos sociais aos funcionários contratados sem concurso público; a condenação dos requeridos acima, na medida da extensão dos danos causados e a perda de função pública e a suspensão dos direitos políticos e pagamento de multa civil.

Com a inicial vieram os documentos de fls. 12/149.

Instado a manifestar, às fls. 154/160, o Estado de Mato Grosso, por sua Procuradora, asseverou que os contratos efetuados pela Secretaria de Estado de Educação não estão eivados de quaisquer ilegalidades, requerendo, ao final, a improcedência dos pedidos. Juntou documentos às fls. 161/200.

Pelo despacho de fls. 201, foi determinada a citação dos requeridos. O Estado de Mato Grosso, na pessoa da Procuradora Geral, bem como os requeridos Fausto de Souza Faria, Valter Albano da Silva e Antônio Joaquim Moraes Rodrigues, foram citados pessoalmente (fls. 205).

Os requeridos Fausto de Souza Faria e Antônio Joaquim Moraes Rodrigues, juntaram procurações às fls. 207 e 208, tendo o requerido Fausto de Souza apresentado contestação às fls. 210/230, arguindo, em preliminar, a ilegitimidade ativa do Ministério Público. Juntou documentos às fls. 231/235.

O Estado de Mato Grosso, por sua Procuradora, apresentou contestação às fls. 236/249, alegando a inconstitucionalidade formal da Lei nº 8.429/1992.

Os requeridos Antônio Joaquim Moraes Rodrigues Neto, Carlos Alberto Reyes Maldonado e Valter Albano da Silva apresentaram contestação às fls. 258/280, arguindo, em preliminar a ilegitimidade ativa do Ministério Público. Juntaram documentos às fls. 283/289. A impugnação às contestações foi apresentada às fls. 290/298.

Às fls. 302/317, os requeridos, por seu patrono, requereram a citação de todos os funcionários contratados, como litisconsortes necessários. O representante do Ministério Público manifestou pela citação por edital de todos os servidores contratados sem concurso público pela Secretaria de Estado de Educação (fls. 319/323). No despacho de fls. 324 foi determinada a citação por edital dos servidores contratados sem concurso público.

Às fls. 325, os requeridos requereram a remessa dos autos ao E. Tribunal de Justiça, sob o argumento de que o mesmo



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CUIABÁ
Vara Especializada de Ação Civil Pública e Ação Popular
Gabinete Auxiliar

é quem detinha competência para o julgamento de Secretários de Estado. O representante do Ministério Público manifestou pelo indeferimento do pedido de fls. 325 (fls. 331/333), juntando documentos às fls. 332/336.

Pela decisão de fls. 337, o pedido de fls. 325 foi indeferido, bem como foi nomeado um Defensor Público como curador especial dos servidores citados por edital. O Defensor Público manifestou às fls. 338/348, arguindo a existência de irregularidades na citação por edital. Às fls. 350/371, o representante do Ministério Público manifestou pelo prosseguimento do feito, juntando documentos às fls. 372/378.

No despacho de fls. 380, o pedido de fls. 338/348, foi parcialmente deferido, para determinar a afixação do edital de citação na sede do Juízo.

Às fls. 395/399, o representante do Ministério Público requereu o julgamento antecipado da lide, para que fosse declarada a nulidade de todos os contratos temporários celebrados durante a gestão dos requeridos; a condenação dos requeridos para ressarcirem o erário no valor correspondente às despesas com os encargos sociais, contribuições previdenciárias e verbas rescisórias referentes aos mencionados contratos, bem como a condenação dos requeridos por improbidade administrativa.

Às fls. 414/429, o representante ministerial, arguiu incidentalmente, a inconstitucionalidade da Lei nº 313/2008, que atribui competência exclusiva às Varas de Fazenda Pública para processar e julgar as ações civis públicas que versam sobre improbidade administrativa. Juntou documentos às fls. 430/456.

Pela decisão de fls. 457, foi afastada incidência da Lei Complementar nº 313/2008, bem como foi determinada a intimação dos requeridos para especificarem as provas que pretendiam produzir. Os requeridos agravaram da decisão supra (fls. 460/481), tendo o Relator do Agravo de Instrumento nº 65514/2008, concedido efeito suspensivo ao recurso (fls. 289/291).

Pela decisão proferida às fls. 487/488, a decisão agravada (fls. 457) foi revogada, no tocante a intimação dos requeridos para a especificação de provas, bem como foi determinada a intimação destes para manifestarem acerca das decisões e despachos de fls. 324, 337, 380 e 405, assim como sobre a manifestação ministerial de fls. 350/371 e documentos de fls. 389/392.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CUIABÁ
Vara Especializada de Ação Civil Pública e Ação Popular
Gabinete Auxiliar

Às fls. 496/535, os requeridos, por seus patronos, arguíram a existência de nulidades, diante da falta de notificação para apresentação da manifestação preliminar; das irregularidades da citação por edital e da nomeação de curador à lide. Ao final, requereram o reconhecimento das aludidas nulidades e, no mérito, pugnaram pela improcedência dos pedidos iniciais.

Às fls. 536/543, os requeridos opuseram embargos de declaração sob o argumento de que o Juízo deixou de analisar a preliminar de nulidade absoluta, por falta de notificação dos requeridos, nos termos do §7º, do art. 17, da Lei nº 8.429/1992. O representante do Ministério Público manifestou às fls. 546/551, pugnando pelo acolhimento parcial dos embargos declaratórios.

No despacho de fls. 552/553, foi determinada a expedição de ofício à SEDUC-MT, solicitando informações sobre a situação atual dos professores contratados temporariamente à época dos fatos, que originaram esta ação. A solicitação foi atendida e, às fls. 560/767, foi juntada aos autos a relação dos servidores contratados.

Pela decisão de fls. 769/776, os embargos foram parcialmente acolhidos, apenas para decretar a nulidade da citação dos servidores contratados temporariamente, ocasião em que foi determinada a expedição de novo edital de citação. Os requeridos opuseram novos embargos declaratórios às fls. 795/802.

Às fls. 807/809 e 810/812, os ex-servidores contratados da Secretaria de Estado de Educação, Miriam da Costa Lima Meneses e Edil Tereza de Souza Pontes, respectivamente, requereram a exclusão dos seus nomes do polo passivo da ação.

Na manifestação de fls. 817/823, o representante do Ministério Público requereu o acolhimento dos pedidos formulados às fls. 807/809 e 810/812 e a rejeição dos embargos declaratórios de fls. 795/802.

Às fls. 835/837, os requerentes manifestaram pelo julgamento antecipado da lide.

Pela decisão prolatada às fls. 838/839-vº, os embargos declaratórios (fls. 795/802) foram rejeitados, bem como foram deferidos os pedidos de desistência parcial do pedido de ressarcimento ao erário e os pedidos formulados às fls. 807/809 e 810/812, pelos ex-servidores contratados.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CUIABÁ
Vara Especializada de Ação Civil Pública e Ação Popular
Gabinete Auxiliar

Os requeridos interpuseram recurso de agravo retido às fls. 840/847, em face da decisão de fls. 838/839-v °.

O representante do Ministério Público apresentou contrarrazões às fls. 850/851-vº.

**É o relatório.
Decido.**

Trata-se de **Ação Civil Pública** ajuizada pelo **Ministério Público Estadual**, em face do **Estado de Mato Grosso** e os ex-Secretários de Estado de Educação, **Valter Albano da Silva, Carlos Alberto dos Reis Maldonado, Antônio Joaquim Moraes Rodrigues e Fausto de Souza Farias**, alegando, em síntese, que os requeridos, procederam a contratação de milhares de professores de diversas classes e níveis, sem a realização de concurso público.

Quanto ao recurso de agravo retido interposto às fls. 840/847, em atenção ao disposto no §2º, do art. 523, do CPC, mantenho a decisão agravada pelos seus próprios fundamentos.

Por força do disposto no art. 330, inciso I, do Código de Processo Civil, convenço-me de que é possível o julgamento antecipado a lide, sendo desnecessária a produção de outras provas, sendo suficientes as provas documentais acostadas pelas partes.

Importante consignar que, o Juiz é o destinatário das provas, cabendo a ele aferir sobre a necessidade ou não de sua produção, a teor do que estabelece o art. 130, do Código de Processo Civil. Assim, o Magistrado que preside a causa tem o dever de evitar a coleta de prova que se mostre inútil a solução do litígio.

Esse é o entendimento:

“Presentes as condições que ensejam o julgamento antecipado da causa, é dever do juiz, e não mera faculdade, assim proceder.” (STJ-4ª T., Resp 2.832, Min. Sálvio de Figueiredo, j. 14.8.90, DJU 17.9.90). No mesmo sentido: RSTJ 102/500, RT 782/302

“Constantes dos autos elementos de prova documental suficientes para formar o convencimento do julgador, incorre cerceamento de defesa se julgada antecipadamente a controvérsia.” (STJ-4ª T., ag. 14.952 – Ag.Rg, Min. Sálvio de Figueiredo, j. 4.12.91, DJU 3.2.92).



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CUIABÁ
Vara Especializada de Ação Civil Pública e Ação Popular
Gabinete Auxiliar

Primeiramente passo a análise das preliminares arguidas pelos requeridos.

No tocante a ilegitimidade do Ministério Público, verifica-se que tal preliminar não merece respaldo. A legitimidade do Ministério Público para figurar no polo ativo da ação civil pública que apura a prática de atos de improbidade vem disciplinada nos artigos 127, 129 e incisos da Constituição Federal, além do que está disposto nos artigos 5º e 21 da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) e no art. 25, IV, alíneas "a" e "b", da Lei 8.625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público).

O art. 127, *caput*, da Constituição Federal dispõe sobre a organização do Ministério Público, atribuindo-lhe o rol dos direitos e interesses que deve proteger e defender. Dentre suas funções institucionais, o inciso III, do art. 129, da Constituição Federal prevê a de *"promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos"*.

A Lei nº 7.347/85 disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, bem como a outros interesses difusos ou coletivos (art. 1º), tendo o Ministério Público legitimidade para propô-la (art. 5º, inciso I).

Já o art. 25, da Lei nº 8.625/93, em seu inciso IV, alíneas "a" e "b", assim dispõe:

"Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

(...)

IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:

a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos;

b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem;

(...)."



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CUIABÁ
Vara Especializada de Ação Civil Pública e Ação Popular
Gabinete Auxiliar

No caso em tela, ao propor a presente ação civil pública, objetivando apurar eventual ato de improbidade administrativa e tutelar o erário, está o Ministério Público agindo em defesa do patrimônio público.

A Súmula 329 do STJ dispõe: *“O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público”*.

Nesse sentido:

Ementa:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANOS AO ERÁRIO MUNICIPAL. LEGITIMIDADE ATIVA DO MP. AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO PRÉVIA DO AGENTE PÚBLICO. INOCORRÊNCIA DE NULIDADE. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283/STF.

1. O Ministério Público tem legitimidade para a propositura de ação civil pública objetivando o ressarcimento de danos ao erário, decorrentes de atos de improbidade. Precedentes: AgRg no Ag 1.429.408/PE, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 17/04/2013; REsp 817.921/SP, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJe 06/12/2012; REsp 952.351/RJ, Rel. Min. Napoleão NUNTES MAIA FILHO, Primeira Turma, DJe 22/10/2012. 2. Não tendo os recorrentes impugnado o fundamento autônomo do acórdão a quo, de que a ausência de notificação prévia não gerou prejuízo à parte ante a sua manifestação no processo, incide a Súmula nº 283 do STF. 3. Agravo regimental não provido.”

(STJ, Primeira Turma, AgRg no REsp 1128563/SC, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 28/05/2013).

Assim, rejeito a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público e passo ao julgamento do mérito.

Inicialmente, faço algumas considerações sobre o controle difuso de constitucionalidade, haja vista os argumentos esposados na inicial pelo representante do Ministério Público, no tocante ao reconhecimento da inconstitucionalidade, *incidente tantum*, do inciso VI, do art. 264, da lei Complementar Estadual n. 04/1990, cuja redação foi alterada pela lei Complementar nº 12/1992.

O controle difuso, também conhecido como controle por via de exceção ou defesa, caracteriza-se pela permissão a todo e qualquer juiz ou tribunal realizar, no caso concreto, a análise sobre a compatibilidade do ordenamento jurídico com a Constituição Federal.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CUIABÁ
Vara Especializada de Ação Civil Pública e Ação Popular
Gabinete Auxiliar

Sobre o tema, importante ressaltar o magistério de Alexandre de Moraes em sua obra *Direito Constitucional*, 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 587:

“na via da exceção, a pronúncia do Judiciário, sobre a inconstitucionalidade, não é feita enquanto manifestação sobre o objeto principal da lide, mas sim sobre questão prévia, indispensável ao julgamento do mérito. Nesta via, o que é outorgado ao interessado é obter a declaração de inconstitucionalidade somente para o efeito de isentá-lo, no caso concreto, do cumprimento da lei ou ato, produzidos em desacordo com a Lei maior. Entretanto, este ato ou lei permanecem válidos no que se refere à sua força obrigatória com relação a terceiros.”

No caso vertente, argumenta o requerente a inconstitucionalidade do inciso VI, do art. 264, da lei Complementar Estadual n. 04/1990, que assim dispõe:

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

I - (...)

VI - atender a outras situações motivadamente de urgência.”

A Constituição da República de 1988, ao dispor sobre a Administração Pública, estabeleceu, como regra, que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, salvo exceções legais como cargos em comissão e de natureza eletiva.

Dentre estas exceções, também está previsto constitucionalmente a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público e que a lei infraconstitucional definirá estas hipóteses (art. 37, inciso IX, CR/88). Trata-se de norma de eficácia limitada, que outorgou aos entes federados a competência para legislar definindo as hipóteses de contratação temporária.

A regulamentação do referido artigo, no âmbito federal, ocorreu com a edição da Lei n.º 8.745/93, com alterações pela Lei n.º 11.784/08.

No caso vertente, verifica-se que as hipóteses constantes nos incisos do art. 264, da Lei Complementar Estadual n.º 04/1990, se assemelham às hipóteses previstas como de necessidade temporária de excepcional interesse público no art. 2º, incisos I, II, III e IV, da Lei n.º 8.745/93.

Porém, referida Lei Complementar Estadual, em seu art. 264, inciso VI, considera como de necessidade temporária



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CUIABÁ
Vara Especializada de Ação Civil Pública e Ação Popular
Gabinete Auxiliar

de excepcional interesse público as contratações que visem a atender a outras situações motivadamente de urgência, sem delimitar quais seriam estas situações de urgência.

Trata-se de uma hipótese aberta, sem definição precisa do caso concreto e que permite que a exceção – contratação temporária – se transforme em regra, sendo admitida e amplamente utilizada para atividades e ações típicas, usuais e contínuas da administração municipal, o que confronta diretamente a disposição constitucional.

Assim, fica cristalinamente demonstrada a inconstitucionalidade do inciso VI, art. 264, da Lei Complementar Estadual n.º 04/1990.

Sobre a inconstitucionalidade do referido artigo, trago à colação o magistério de Alexandre de Moraes em sua obra *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*, São Paulo: Atlas, 2003:

“Observe-se, porém, que haverá flagrante desvio inconstitucional dessa exceção se a contratação temporária tiver como finalidade o atendimento de necessidade permanente da Administração Pública. Assim, impossível a contratação temporária por tempo determinado – ou de suas sucessivas renovações – para atender a necessidade permanente, em face da urgência da hipótese e da imediata abertura de concurso público para preenchimento dos cargos efetivos.”

Este também é o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. CF, art. 37, IX. Lei 9.198/90 e Lei 10.827/94, do Estado do Paraná. I. - A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: CF, art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37 e a contratação 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 casos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público excepcional. II. - Precedentes do Supremo Tribunal Federal: ADI 1.500/ES, 2.229/ES e 1.219/PB, Ministro Carlos Velloso; ADI 2.125-MC/DF e 890/DF, Ministro Maurício Corrêa; ADI 2.380-MC/DF, Ministro Moreira Alves; ADI 2.987/SC, Ministro Sepúlveda Pertence. III. - A lei referida no inciso IX do art. 37, CF, deverá estabelecer os casos de contratação temporária. No caso, **as leis impugnadas instituem hipóteses abrangentes e genéricas de contratação temporária, não especificando a contingência fática que evidenciaria a situação de emergência, atribuindo ao chefe do Poder interessado na contratação estabelecer os casos de contratação: inconstitucionalidade**. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (grifo nosso).



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CUIABÁ
Vara Especializada de Ação Civil Pública e Ação Popular
Gabinete Auxiliar

(STF, Tribunal Pleno, ADI 3.210 / PR - Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO - J. 11/11/2004).

“LEIS MUNICIPAIS - CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS POR PRAZO INDETERMINADO PARA FUNÇÕES TÍPICAS DA ADMINISTRAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE. - O Supremo Tribunal Federal vem interpretando restritivamente o art. 37, inc. IX, da Constituição Federal, impondo a observância das seguintes condições: 'a) previsão em lei dos casos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional' (STF, ADI n. 1500/ES, Min. Carlos Velloso). Na ausência desses requisitos, mostram-se irregulares as contratações temporárias. - **As normas da Constituição Estadual autorizam a Administração a contratar pessoal por tempo determinado desde que para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, independentemente da realização de concurso público, devendo ser a contratação realizada, de qualquer modo, dentro dos princípios da moralidade e da impessoalidade e sempre por prazo determinado. - Mas não se admite que a lei municipal possa contemplar a possibilidade de contratações precárias em atividades permanentes ou rotineiras da Administração que, com um planejamento adequado, podem ser exercidas satisfatoriamente, sem a admissão de servidores temporários.**” (grifo nosso).

(STF, ADIN nº 10000.08.482511-6/000, Rel. Wander Marotta, Publicado em 16/04/2010).

Denota-se dos autos que a matéria controvertida entre as partes versa sobre a forma de ingresso e permanência de servidores no serviço público, que teria ocorrido sem caráter excepcional e emergencial e sem o prévio concurso, tal como prevê a Constituição Federal, em seu ar. 37, incisos II e IX, na época em que os requeridos **Valter Albano da Silva, Carlos Alberto dos Reis Maldonado, Antônio Joaquim Moraes Rodrigues e Fausto de Souza Farias** foram Secretários de Estado de Educação.

Segundo o Ministério Público Estadual, os requeridos permitiram e realizaram a contratação de vários servidores públicos sem o devido concurso, sendo tais contratações nulas de pleno direito e, por consequência, não podem produzir efeitos válidos, devendo os contratos de trabalho ser anulados e os responsáveis punidos por tal prática.

Consigno que é de suma importância estabelecer a diferença entre ilegalidade/inconstitucionalidade e improbidade administrativa, que não são institutos similares, e na sua aplicação precisa de valoração do intérprete da norma jurídica.

O ato ímprobo é mais grave que o ato ilegal, porque atinge não somente o objeto Lei, mas também a moralidade, o patrimônio e o interesse público.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CUIABÁ
Vara Especializada de Ação Civil Pública e Ação Popular
Gabinete Auxiliar

A doutrina pátria assevera que:

"Como infração de natureza disciplinar, a improbidade administrativa define-se como sendo a ação ou omissão, dolosa ou voluntária, praticada por agente público, que, consistindo em ato de desonestidade, cause lesão ao erário, implique enriquecimento ilícito (com obtenção de qualquer vantagem patrimonial em razão da função pública que exerce) ou atente contra os princípios da Administração Pública." (José Armando Costa, Contorno jurídico da improbidade administrativa, ed. Brasília Jurídica, p. 33).

A interpretação do Superior Tribunal de Justiça sobre o ato ímprobo também é a seguinte:

"ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES APLICADAS POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ.

À luz de abalizada doutrina: "A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, § 4º). A probidade administrativa consiste no dever de o 'funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer'. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem(...)." in José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 24ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p-669."

(STJ – 2º TURMA, AgRg no AREsp 176178/PI AGRADO REGIMENTAL NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL 2012/0096678-3 – MIN. HUMBERTO MARTINS – JULGADO EM 26/06/2012).

A Lei n. 8.429/92, que define os atos de Improbidade Administrativa, prevê como tais, àqueles que geram o enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, bem como os atos que atentam contra os princípios da administração, conforme se infere da análise do art. 11, *in verbis*:

"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;
- II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
- III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
- IV - negar publicidade aos atos oficiais;



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CUIABÁ
Vara Especializada de Ação Civil Pública e Ação Popular
Gabinete Auxiliar

- V - frustrar a licitude de concurso público;
- VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
- VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço."

Consoante se extrai da análise dos autos, assevera o membro do Ministério Público que as contratações ocorreram sem a necessária realização de concurso público, não se fazendo presentes os pressupostos da excepcionalidade e emergencialidade com previsão no artigo 37, inciso IX, da CF/88, restando vulnerado o princípio da impessoalidade e a garantia constitucional do livre acesso aos cargos públicos.

A Lei 8.429/1992 (Improbidade Administrativa) visa coibir e repreender ao comportamento administrativo que (por ação ou omissão) violar princípios que norteiam a atividade administrativa, compreendidos entre tais, tanto aqueles arrolados, exemplificativamente, no próprio art. 11, da referida Lei (honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade), como os demais, arrolados no *caput*, do art. 37, da Constituição e os dele derivados.

A violação dos princípios jurídicos tem efeito semelhante ao da violação da norma jurídica, havendo, até mesmo entre os doutrinadores, quem entenda que *"violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer"* (cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, no seu Curso de Direito Administrativo, 9ª ed, p. 574), uma vez que, segundo ensina o citado autor, *"a desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo o sistema de comandos"*.

Desta forma, diante do que dispõe o art. 11, da Lei 8.429/92, não há que se discutir a aplicação das sanções da lei de improbidade administrativa para condutas que não impliquem em locupletamento de caráter financeiro ou material por quem os pratica, pois estes atentam contra os princípios balizadores da atividade administrativa.

Aqui o que se pretende é punir os desvios éticos do agente público, a sua inabilitação moral para o exercício da função pública.

Não se pode banalizar atos desta natureza, achando normal a contratação de servidores públicos sem concurso, apenas e simplesmente alegando necessidade e interesse público. Isso é desprezar o bom senso comum dos cidadãos que pagam os seus impostos corretamente. Querer achar uma "brecha" para



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CUIABÁ
Vara Especializada de Ação Civil Pública e Ação Popular
Gabinete Auxiliar

interpretar de forma ampla e genérica a Constituição federal é o mesmo que descumpri-la.

Não se pode abusar dessas contratações temporárias, em total desprezo a realização de concursos públicos como forma normal para o ingresso em empregos públicos, abusando-se das contratações temporárias, pois isto constitui ato de improbidade e deve ser rechaçado, evitando-se assim, os favorecimentos pessoais e partidários, diretos ou indiretos.

No caso dos autos, percebe-se claramente que no período que compreende os anos de 1995 a 1999, os requeridos, então Secretários de Estado de Educação, conforme certidão de fls. 231, contrataram, por meio da Secretaria de Estado de Educação, 6.825 (seis mil oitocentos e vinte e cinco) profissionais para prestarem serviços temporários como professores da rede pública estadual de ensino, sem o devido concurso público, consoante relação de fls. 61/144.

Percebe-se ainda, que tais contratações temporárias foram efetivadas sem que se declarasse expressamente qual a hipótese excepcional em que elas se enquadravam. O que, por si só, já demonstra total ausência de amparo legal para as referidas contratações por prazo determinado.

Pode-se observar, inclusive, da listagem atual enviada pela Secretaria de Estado de Educação, que algumas daquelas pessoas indicadas pelo Ministério Público na inicial, até os dias atuais, são contratados, temporariamente, no cargo de professor. A prática, portanto, perdura há mais de uma década! Que excepcionalidade é essa?

O Estado e os demais requeridos não podem arguir a seu favor, sob o manto da legalidade, que não havia número suficiente de professores no Estado, e assim, foram obrigados a contratar temporariamente professores, para o devido funcionamento das Escolas Públicas do Estado, invocando que tais contratações foram feitas em caráter de excepcional interesse público, enfatizando que cumpriu o estabelecido no inciso IX, do art. 37, da CF, art. 263, 264 e 266, da Lei Complementar n. 04/90, alterada pela Lei Complementar n. 12/92.

Ora, se não havia professores para aquela Escola, ou para o próximo ano letivo, o Estado, por meio dos requeridos, deveria promover imediatamente a abertura de concurso público, conforme preconiza a Constituição Federal (art. 37, II, CF) e não usar indefinidamente a contratação temporária como norma e sem qualquer justificativa de excepcionalidade.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CUIABÁ
Vara Especializada de Ação Civil Pública e Ação Popular
Gabinete Auxiliar

A arguição de que as contratações temporárias ocorreram de acordo com as Leis Complementares Estaduais (LC n. 04/90 e 12/92) diante da necessidade dos serviços públicos e da urgência das contratações, não há que prevalecer, posto que o que se percebe é que a rotina eram as contratações temporárias e não o contrário.

Se o administrador público acha que o art. 37, III, da CF não atende os requisitos almejados pelo Estado, e por isso entende que a contratação temporária no serviço público deva ser ampliada mais significativamente, ele próprio, por meios próprios, deve tentar buscar a competente alteração do texto constitucional, pois só assim, poderá efetuar tal contratação nos moldes que deseja.

O que não se admite é buscar a aplicação do texto constitucional em vigor, através de subterfúgios, burlando o significado da norma, por meio de regulamentação que não retrata a vontade da norma maior.

Necessário pontuar, neste momento, os três requisitos para se legitimar a contratação temporária.

O primeiro deles é a definição temporal da contratação, ou seja, os contratos firmados com esses servidores devem ter sempre prazo determinando, início e fim.

O segundo é que a necessidade desses serviços deve ser sempre temporária. Se a necessidade é permanente, o Estado deve prover os cargos mediante concurso público ou em regime comissionado, se permitido. Isto importa afirmar que não é possível a admissão de servidores temporários para o exercício de funções permanentes, sob pena de configurar simulação e a admissão será inteiramente inválida, pois fraudar a regra constitucional. Tal conduta, além de dissimular a ilegalidade do objetivo, não pode ter outro elemento motivador senão o de favorecer a alguns protegidos para ingressarem no serviço público sem concurso, o que caracteriza inegável desvio de finalidade.

O último pressuposto é a excepcionalidade do interesse público que obriga ao recrutamento. A Constituição da República, em seu art. 37, inciso IX, foi de clareza solar a impor que situações administrativas comuns não podem ensejar a contratação temporária de servidores. Ainda, mesmo diante de situação excepcional, é necessário demonstrar que esta não pode ser atendida pelo quadro efetivo de servidores.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CUIABÁ
Vara Especializada de Ação Civil Pública e Ação Popular
Gabinete Auxiliar

Portanto, pode dizer-se que a excepcionalidade do interesse público corresponde à excepcionalidade do próprio regime especial. Por vezes nos deparamos com situações onde o Poder Público simula desconhecimento de que a excepcionalidade do interesse público é requisito inafastável para o regime especial.

Também, uma vez não observados os pressupostos, resta configurada a lesão aos princípios administrativos, contida no art. 11, da Lei nº 8.429/92, não exigindo necessariamente a existência de dolo ou culpa na conduta do agente nem prova da lesão ao erário público. Basta a simples ilicitude ou imoralidade administrativa para ser configurado o ato de improbidade.

É inegável, portanto, que os requeridos agiram de forma dolosa e violaram os deveres de probidade, impessoalidade, seriedade, imparcialidade, diligência e responsabilidade, estando, portanto, sujeitos às sanções da Lei de Improbidade Administrativa, ainda que não tenha havido dano patrimonial ou enriquecimento ilícito. Neste sentido:

“ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LESÃO A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO.

A ofensa a princípios administrativos, nos termos do art. 11 da Lei nº 8.429/92, em princípio, não exige dolo na conduta do agente nem prova da lesão ao erário público. Basta a simples ilicitude ou imoralidade administrativa para restar configurado o ato de improbidade. Demonstrada a lesão, o inciso III do art. 12 da Lei nº 8.429/92, independentemente da presença de dolo, autoriza seja o agente público condenado a ressarcir o erário. 2. Ao contratar e manter servidora sem concurso público na Administração, a conduta do recorrente amolda-se ao disposto no caput do art. 11 da Lei nº 8.429/92, ainda que o serviço público tenha sido devidamente prestado, tendo em vista a ofensa direta à exigência constitucional nesse sentido. O acórdão recorrido ressalta que a admissão da servidora "não teve por objetivo atender a situação excepcional e temporária, pois a contratou para desempenhar cargo permanente na administração municipal, tanto que, além de não haver qualquer ato a indicar a ocorrência de alguma situação excepcional que exigisse a necessidade de contratação temporária, a função que passou a desempenhar e o tempo que prestou serviços ao Município demonstram claramente a ofensa à legislação federal". 3. Desse modo, é razoável a sua condenação na pena de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 3 (três) anos e o pagamento de multa civil no valor equivalente a duas remunerações percebidas como Prefeito do Município - punições previstas no patamar mínimo do artigo 12, III, da LIA. 5. Recurso especial não provido.”

(STJ - REsp 1005801 / PR - RECURSO ESPECIAL 2007/0262534-2 - 1ª Seção – Min. Castro Meira - DJe 12/05/2011).

“ADMINISTRATIVO.

IMPROBIDADE

ADMINISTRATIVA.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CUIABÁ
Vara Especializada de Ação Civil Pública e Ação Popular
Gabinete Auxiliar

CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO.
VIOLAÇÃO PRINCÍPIO LÓGICA DE CONHECIMENTO PALMAR.

1. 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 alegar desconhecimento da vedação constitucional para a contratação de servidores sem concurso público, mormente quando já passaram quase 24 anos de vigência da Carta Política. (Precedente: REsp 1.130.000/MG, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 22.6.2010, DJe 30.8.2010.) 2. Apesar de o Tribunal de origem ter se manifestado no sentido de que a contratação de servidor temporário não implica, necessariamente, conduta ímproba, conforme se colhe de voto vencido na Corte a quo, "as contratações feitas foram ilegais, porquanto, não visaram atender necessidades temporárias de excepcional interesse público", porque realizadas para exercer atividades rotineiras do interesse da municipalidade, não sendo possível alegar despreparo a justificar a contratação, sem concurso, de quinhentos e oitenta e oito servidores. Configurado, portanto, in casu, o elemento subjetivo necessário à caracterização da conduta ímproba. Agravo regimental improvido." (Precedente: REsp 1.130.000/MG, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 22.6.2010, DJe 30.8.2010.).

Por fim, a título de argumentação apenas, como já decidido às fls. 838/839-vº, descabido o pedido inicial de restituição de todos os valores pagos a título de salários e de encargos sociais os servidores contratados de forma irregular, pois, a jurisprudência emanada do Superior Tribunal de Justiça, firmou entendimento no sentido de tal restituição importaria em enriquecimento ilícito do Poder Público, diante da efetiva prestação dos serviços pelos servidores. Vejamos:

"ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DEFERIMENTO DE ADICIONAL A CERTOS SERVIDORES QUE, À LUZ DA LEGISLAÇÃO VIGENTE, NÃO FAZIAM JUS AO BENEFÍCIO. PREJUÍZO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. MEDIDA CABÍVEL NA ESPÉCIE. ART. 10 DA LEI N. 8.429/92. ELEMENTO SUBJETIVO. TIPOLOGIA QUE SE SATISFAZ COM A CULPA. 1. Inicialmente, registre-se que esta Corte Superior possui entendimento pacífico no sentido de que, nos casos de contratação de servidores públicos sem concurso público, em razão da efetiva contraprestação em serviços pelos vencimentos recebidos, mesmo configurada em tese a improbidade administrativa, é indevida a devolução dos valores havidos pelos beneficiários, a fim de evitar o enriquecimento sem causa do Poder Público. Precedentes (...)" (REsp 876886/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 16/09/2010, DJe 08/10/2010)

Diante do exposto, convencida da conduta ímproba dos requeridos por terem contratado servidores em ofensa ao preceito prescrito no inciso II c/c inciso IX, do art. 37, da Constituição Federal, julgo **parcialmente procedente** os pedidos,



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CUIABÁ
Vara Especializada de Ação Civil Pública e Ação Popular
Gabinete Auxiliar

para **declarar** por controle difuso a inconstitucionalidade do inciso VI, do art. 364, da Lei Complementar Estadual n.º 04/1990 e, por consequência:

1. **Declarar** nulos todos os contratos temporários firmados pela Secretaria Municipal de Educação para o cargo de professor, que foram amparados pelo inciso VI, do art. 264, da Lei Complementar Estadual n.º 04/1990, alterada pela Lei Complementar n. 12/92, ou que foram amparados exclusivamente pelo *caput* do referido artigo, sem expressamente indicar qual a hipótese excepcional e que ainda encontram-se vigentes.

2. **Determinar ao Estado de Mato Grosso**, por seu gestor, que proceda a:

a) **exoneração imediata** dos servidores temporários ocupantes de cargo de professor na Secretaria Estadual de Educação - SEDUC, cujos contratos foram declarados nulos por esta decisão;

b) **abstenção** de novas contratações temporárias na área de educação, que tenham por fundamento a hipótese prevista no inciso VI, do art. 264, da Lei Complementar Estadual n.º 04/1990, alterada pela Lei Complementar n. 12/92, que foi declarado inconstitucional por esta decisão, ou sem definir expressamente qual a hipótese de necessidade excepcional em que se enquadra (incisos I, II, III, IV e V, do art. 264, da Lei Complementar Estadual n.º 04/1990).

Ainda, em relação aos requeridos **Valter Albano da Silva, Carlos Alberto dos Reis Maldonado, Antônio Joaquim Moraes Rodrigues e Fausto de Souza Farias**, reconheço a prática de ato de improbidade administrativo previsto no art. 11, da Lei 8.429/92 e assim, **aplico-lhes as sanções** previstas no art. 12, inciso III, consistente na:

- perda da função pública;
- suspensão de direitos políticos pelo período de três (03) anos;
- 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 sejam sócios majoritários, pelo prazo de três (três) anos.

Ressalto que a declaração de nulidade não possui efeitos retroativos e deve ser aplicada somente com efeito *ex nunc*, ante a necessária observância do princípio constitucional da segurança jurídica.



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CUIABÁ
Vara Especializada de Ação Civil Pública e Ação Popular
Gabinete Auxiliar

Por consequência **julgo extinto** o presente feito, com julgamento do mérito, com fundamento no art. 269, I, do Código de Processo Civil.

Condeno os requeridos ao pagamento das custas e despesas processuais *pro rata*.

Sentença sujeita ao reexame, consoante o disposto no art. 475, inciso I, do Código de Processo Civil.

Assim, decorrido o prazo para interposição de recurso, havendo ou não apelação, encaminhem-se os autos ao Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, com as nossas homenagens.

Publique-se.

Registre-se.

Intime-se.

Cumpra-se.

Cuiabá/MT, 05 de julho de 2013.

Celia Regina Vidotti
Juíza Auxiliar da 2ª Vara de Família e Sucessões
(Portaria 530/2013/PRES)