



**PROC.: 599-05.2015.8.10.0051**

**AÇÃO (CLASSE): AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL**

**RÉUS: FRANCISCO ANTONIO FERNANDES DA SILVA, SYS DAY RAPOSO DE MAGALHÃES, e  
MARCOS HENRIQUE BEZERRA PEREIRA**

## **SENTENÇA**

### **1. RELATÓRIO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL**, por seu representante legal, no uso de suas legais, ajuizou a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** contra **FRANCISCO ANTONIO FERNANDES DA SILVA, SYS DAY RAPOSO DE MAGALHÃES, e MARCOS HENRIQUE BEZERRA PEREIRA**, qualificados nos autos.

Alega, em suma, que o primeiro requerido, na qualidade de Prefeito Municipal, e os demais requeridos, na qualidade de Secretária Municipal de Educação e Secretário Municipal de Saúde, respectivamente, deixaram de realizar atos de ofício, não repassando à Caixa Econômica Federal os valores descontados na folha de pagamento dos servidores a título de parcelas de empréstimos consignados durante os exercícios de 2013 e 2014, culminando na suspensão do convênio pela Caixa Econômica Federal e implicando no pagamento pelo Município de Pedreiras de encargos pelo atraso no repasse de tais valores, tais como juros e multa, que acumulados no período de novembro/2013 a dezembro de 2014 integralizaram o importe de R\$ 96.025,75 (noventa e seis mil e vinte e cinco reais e setenta e cinco centavos), gerando prejuízo ao erário público municipal.

Requer, portanto, a condenação do requerido às penas da Lei de Improbidade Administrativa.

A inicial foi instruída com documentos de fls. 40/80.

O Município de Pedreiras foi devidamente notificado para tomar ciência do feito (fls. 86) e os requeridos também foram devidamente notificados (fls. 89/90).

**A requerida SYS DAY RAPOSO MAGALHÃES apresentou manifestação às fls. 92/107, o requerido MARCOS HENRIQUE BEZERRA PEREIRA às fls. 109/125 e o requerido FRANCISCO ANTONIO FERNANDES DA SILVA às fls. 127/144, sustentando a incompetência da Justiça Estadual, ilegitimidade passiva por serem agentes políticos, prerrogativa de foro e rejeição dos pedidos liminares quanto ao Prefeito Municipal, inépcia da inicial, falta de justa causa e a improcedência da ação de improbidade.**

Decisão de fls. 147/150, foram apreciadas e rejeitas todas as preliminares arguidas pelos requeridos, recebendo a inicial, razão pela qual fora determinada a citação dos mesmos para apresentarem contestação no prazo legal.

Os requeridos foram citados (fls. 175) e apresentaram contestação conjunta às fls. 152/171, sustentam, em síntese, a reiteração da incompetência da Justiça Estadual, ilegitimidade passiva por serem agentes políticos, prerrogativa de foro e rejeição dos pedidos liminares quanto ao



Prefeito Municipal, inépcia da inicial, falta de justa causa e a improcedência da ação de improbidade, uma vez que não foram os responsáveis pela elaboração da folha de pagamento, retenção ou repasse de valores à CEF, e que o atraso dos referidos pagamentos não configura ato revestido de dolo ou culpa do gestor capaz de caracterizar ato ímprobo.

Intimado para apresentar réplica, o Ministério Público permaneceu silente conforme certidão de fls. 179.

**Era o que cumpria relatar. Passo à fundamentação.**

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Passo a apreciação do presente feito, por estar **incluído na Meta 08 do CNJ para o exercício de 2018<sup>1</sup>**.

### 2.1. DO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE

Destaca-se, *ab initio*, que a matéria debatida no bojo dos autos apresenta caráter unicamente de direito, estando contidos no caderno processual todos os elementos probatórios aptos a ensejar o julgamento seguro da demanda, razão pela qual, **considerando a desnecessidade de realização de produção de provas orais em audiência de instrução**, passo ao julgamento antecipado da lide, na forma preconizada no art. 355, inciso I, do Código de Processo Civil.

Aliás, a própria jurisprudência pátria é uníssona no sentido de que, em casos deste jaez, deve a causa ser decidida de plano pelo magistrado, sem uma dilação probatória. Nesse sentido, eis o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, *litteris*:

Presentes as condições que ensejam o julgamento antecipado da causa é dever do juiz, e não mera faculdade, assim proceder. (STJ – Resp 2.832. RJ. Relator: Min. Sálvio de Figueiredo).

### 2.2. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Preliminarmente, há de se mencionar que o Ministério Público possui legitimidade ativa para a propositura da presente demanda.

Nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL - **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - LEGITIMIDADE DO MÍNISTÉRIO PÚBLICO** - INÉPCIA DA INICIAL - INOCORRÊNCIA - PREJUÍZO CAUSADO AO ERÁRIO MUNICIPAL - AGENTES POLÍTICOS - SENTENÇA CONFIRMADA. **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. O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público, visando o ressarcimento de possível dano ao erário.** Restando comprovado que as notas

<sup>1</sup> METAS NACIONAIS PARA 2018 - Aprovadas no XI Encontro Nacional do Poder Judiciário: **META 4 – Priorizar o julgamento dos processos relativos à corrupção e à improbidade administrativa** (STJ, Justiça Federal, Justiça Estadual e Justiça Militar da União e dos Estados) = **Identificar e julgar até 31/12/2018**: Na Justiça Estadual, **70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídas até 31/12/2015** em especial a corrupção ativa e passiva, peculato em geral e concussão.



de empenho foram efetivamente pagas e que as mercadorias nunca foram entregues, verifica-se que houve a conduta dolosa, sendo visível o dano ao erário, devendo ser efetuado o ressarcimento aos cofres públicos. Se a conduta do agente destoa da previsão legal a que está adstrito, caracterizar-se-á a ilicitude da conduta e advirá a necessidade de sua responsabilização. Se presente a conduta ímproba, observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, devem ser mantidas as sanções impostas. (TJ-MG - AC: 10543070003859002 MG , Relator: Vanessa Verdolim Hudson Andrade, Data de Julgamento: 15/04/2014, Câmaras Cíveis / 1ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 08/05/2014).

### 2.3. DAS PRELIMINARES

Impende ressaltar que as preliminares suscitadas pelos requeridos no bojo da contestação de fls. 152/171, são tao somente reiteração das mesmas preliminares arguidas nas manifestações prévias dos notificados, **e já foram apreciadas e rejeitadas na decisão de fls. 147/150 quando do recebimento da inicial** e determinação de citação dos requeridos, razão pela qual torna-se desnecessária nova análise nessa fase processual.

**Passo, então, ao enfrentamento do mérito.**

### 2.4. DO MÉRITO

#### **2.4.1. DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Primeiramente, impende ressaltar que a improbidade administrativa é um dos maiores males envolvendo a máquina administrativa de nosso país e um dos aspectos negativos da má administração que mais justificam a implementação de um maior controle social. A expressão designa, tecnicamente, a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da administração pública de seus preceitos basilares de moralidade, legalidade e impessoalidade, ferindo de morte os princípios da Carta Republicana.

O conceito de improbidade é bem mais amplo do que o de ato lesivo ou ilegal em si. É o contrário de probidade, que significa qualidade de probo, integridade de caráter, honradez. Logo, improbidade é o mesmo que desonestidade, falta de probidade.

A Lei Federal nº 8.429/92 disciplina a matéria em questão, estabelecendo que configura improbidade administrativa o ato praticado por agente público que importe **(i)** enriquecimento ilícito, **(ii)** prejuízo ao erário e **(iii)** violação aos princípios da administração pública (arts. 9, 10 e 11 da Lei nº. 8.429/92).

Ressalte-se que o referido diploma legal abrange todas as pessoas nomeadas como agentes públicos, quer integrantes da administração direta, indireta e fundacional, ainda que no exercício da função em caráter transitório ou sem remuneração.

O douto José Afonso da Silva assim descreve:

14. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. (...) Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada pelo dano ao erário e corresponde vantagem ao ímprobo ou a outrem (...). O grave desvio de conduta do agente público é que dá à improbidade administrativa uma qualificação especial, que ultrapassa a simples imoralidade por desvio de finalidade.



Como se vê, o renomado constitucionalista destaca a importância do princípio constitucional previsto no art. 37 da Carta Magna na determinação do que seja imoralidade administrativa, lembrando que não basta apenas a ilegalidade para que reste configurada.

Já Maria Sylvia Zanella di Pietro ensina que, para que um ato possa acarretar a incidência das penalidades estabelecidas na Lei de Improbidade Administrativa, são necessários os seguintes elementos:

- a) sujeito passivo: uma das entidades mencionadas no art. 1º da Lei nº 8.429;
- b) sujeito ativo: o agente público ou terceiro que induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (arts. 1º e 3º);
- c) ocorrência do ato danoso descrito na lei, causador de enriquecimento ilícito para o sujeito ativo, **prejuízo para o erário ou atentado contra os princípios da Administração Pública**; o enquadramento do ato pode dar-se isoladamente, em uma das três hipóteses, ou, cumulativamente, em duas ou nas três;
- d) elemento subjetivo: dolo ou culpa.

Ao discorrer sobre o elemento volitivo, anota, ainda, a referida autora:

*O enquadramento na lei de improbidade exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Mesmo quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto. (...) a aplicação da lei de improbidade exige bom-senso, pesquisa da intenção do agente, sob pena de sobrecarregar-se inutilmente o judiciário com questões irrelevantes, que podem ser adequadamente resolvidas na própria esfera administrativa. A própria severidade das sanções previstas na Constituição está a demonstrar que o objetivo foi de punir infrações que tenham um mínimo de gravidade, por apresentarem consequências danosas para o patrimônio público (em sentido amplo), ou propiciarem benefícios indevidos para o agente ou para terceiros. A aplicação das medidas previstas na lei exige observância do princípio da razoabilidade, sob o seu aspecto da proporcionalidade entre meios e fins.*

A doutrina direciona-se, portanto, sobre a necessidade de se extrair da conduta um elemento volitivo, rechaçando-se a possibilidade de responsabilidade civil objetiva, decorrente, pura e simplesmente, da infringência à norma jurídica. Em igual sentido, posicionou-se a jurisprudência, a exemplo das ementas abaixo transcritas:

ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 1. Embora tenha havido discrepância inicial, pacificou a jurisprudência desta Corte em reconhecer que as condutas descritas no art. 11 da Lei de Improbidade dependem da presença do dolo, ainda que genérico. Consequentemente, afasta-se a responsabilidade objetiva dos administradores, não se fazendo necessária a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública. Precedentes. 2. Embargos de divergência não providos. (STJ – Primeira Seção. EREsp 917437/MG – Embargos de Divergência em Recurso Especial 2008/0236837-6. Relator: Min. Castro Meira. DJe 22/10/2010).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TIPIFICAÇÃO. INDISPENSABILIDADE DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO, NAS HIPÓTESES DOS ARTIGOS 9º E 11 DA LEI 8.429/92 E CULPA, PELO MENOS, NAS HIPÓTESES DO ART. 10) PRECEDENTES DE AMBAS AS TURMAS DA 1ª SEÇÃO. RECURSO PROVIDO (STJ - Primeira Seção. EREsp 479812/SP Embargos de Divergência em Recurso Especial 2007/0294026-8 – Relator: Min. Teori Albino Zavascki. DJE 27/09/2010).



De outro viés, anoto ainda que a Administração Pública é informada por vários princípios constitucionais, entre os quais se destaca o da legalidade administrativa, o que implica afirmar que toda ação do agente público deve estar expressamente prevista em lei.

A Constituição Federal em seu parágrafo 4º do art. 37, dispõe que:

*"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, **impressoalidade**, **moralidade**, **publicidade** e **eficiência** e, também, ao seguinte:*

*(...)*

*§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão à suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível."*

Percebe-se claramente que o aludido artigo trata de norma de eficácia contida, uma vez que a regulamentação da prática de atos de improbidade administrativa e suas penalidades ficou a cargo de lei infraconstitucional, no caso a Lei nº. 8.429/92, que em seus arts. 9 a 11, além de conceituar, elenca rol de atos praticados por agentes públicos, servidor ou não, que caracterizam a improbidade administrativa.

No que interessa ao caso dos autos, referida Lei estabelece o seguinte:

**Art. 10.** *Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:*

*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: (...)"*

Fazendo uma análise sistemática da referida Lei, depreende-se que a Improbidade Administrativa ocorre quando o sujeito ativo, investido de função pública, seja ela qual for, temporária ou efetivamente, responsável pelo gerenciamento, destinação e aplicação de valores, bens e serviços de natureza pública (art. 1º e 2º da Lei nº 8.429/1992), obtenha os seguintes resultados: **1 - enriquecimento ilícito** (artigo 9º, Lei nº 8.429/1992), ou seja, atos que importem auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do cargo, mandato, função, emprego ou atividade. **2 - lesão ao erário por ação ou omissão**, ainda que não receba direta ou indiretamente qualquer vantagem (artigo 10, Lei nº 8.429/1992). **3 - ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, LEGALIDADE e lealdade às instituições. (artigo 11, Lei nº 8.429/1992).**

A prática dos atos descritos acima resulta na aplicação das penalidades previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92:

*"Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:*

*I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e 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 seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

**II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e 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 seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;**

**III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e 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 seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.**

**Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”.**

Posta a legislação aplicável ao caso, deve-se analisar os fatos descritos nos autos.

#### **2.4.2. DA CONDOTA DOS REQUERIDOS FRANCISCO ANTONIO FERNANDES DA SILVA, SYS DAY RAPOSO DE MAGALHÃES, e MARCOS HENRIQUE BEZERRA PEREIRA**

Primeiramente, impende uma vez mais ressaltar que a improbidade administrativa é um dos maiores males envolvendo a máquina administrativa de nosso país e um dos aspectos negativos da má administração que mais justificam a implementação de um maior controle social. A expressão designa, tecnicamente, a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da administração pública de seus preceitos basilares de moralidade, legalidade e impessoalidade, ferindo de morte os princípios da Carta Republicana.

*In casu*, compulsando os autos, constata-se que o **primeiro requerido, FRANCISCO ANTONIO FERNANDES DA SILVA**, na qualidade de prefeito do Município de Pedreiras (MA), e principal ordenador de despesas, é o primeiro responsável pelo desconto relativo às consignações procedidas em folha de pagamento dos servidores, e, em relação ao repasse para a instituição financeira (CEF), ficou caracterizado como de responsabilidade dos requeridos **SYS DAY RAPOSO DE MAGALHÃES e MARCOS HENRIQUE BEZERRA PEREIRA**, na qualidade de Secretários Municipais de Educação e Saúde, respectivamente.

Restou comprovado pelo teor do Ofício nº 341/2014/GOV, expedido pela Caixa Econômica Federal, agência de Pedreiras, que o Município de Pedreiras desde janeiro de 2013 até agosto/2014, apenas nos meses de maio/2013 e junho/2013 pagou o consignado regularmente. Todos os outros meses foram pagos com atraso de um mês como consta no relatório anexo (fls. 54/55), o que motivou a suspensão das contratações de empréstimo consignado pelos servidores municipais de Pedreiras.

Portanto, verificou-se que os descontos nos contracheques dos servidores eram realizados e não repassados para a instituição bancária conveniada com o município a título de



pagamento das parcelas de empréstimos consignados.

Ademais, os requeridos desrespeitaram a moralidade, boa fé e a lealdade administrativa, na medida em que deixaram de realizar os repasses concernentes aos descontos relativos às consignações, decorrentes dos empréstimos realizados pelos servidores públicos perante a Caixa Econômica Federal.

Acrescente-se, outrossim, que a conduta omissiva do ex-prefeito municipal e dos Secretários Municipais de Saúde e Educação, estes na qualidade de responsáveis diretos pelos repasses dos descontos realizados a título de empréstimo consignado à Instituição Financeira (CEF), em deixar de repassar os valores descontados das folhas de pagamento dos servidores aos bancos induz a caracterização de ato de improbidade administrativa prevista no art. 11, *caput*, e inciso II, da Lei de Improbidade, por violação de princípio constitucional da administração pública, cuja redação transcrevemos:

**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: (...)**

**II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;**

Ademais, de salutar importância, mencionar que o Requete provou o que alegou, ônus que lhe competia.

Conforme a Lei n.º 8.429/92, que descreve no seu art. 11, *caput*, que 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**.

Nesses termos, resta efetivamente demonstrada a caracterização do ato de improbidade administrativa pelo ex-gestor municipal e dos Secretários Municipais de Saúde e Educação, tendo em vista que, em se tratando de apuração de improbidade administrativa amoldada a uma das hipóteses do art. 11 da LIA, especificamente ato de improbidade administrativa que atenta contra os **princípios da administração pública**.

**Ressalte-se que o dano ao erário foi devidamente comprovado através do relatório fornecido pela Caixa Econômica Federal às fls. 74/78, referente a cobrança de encargos no período entre 05.12.2013 e 05.02.2015 (período abrangido pela presente demanda), decorrente da omissão nos repasses dos descontos efetuados nos contracheques dos servidores a título de empréstimo consignado e não repassados à CEF, ou repassadas com atraso, integralizando um dano ao erário no valor de R\$ 96.025,75 (noventa e seis mil, vinte e cinco reais e setenta e cinco centavos), conforme informações de fls. 75/78.**

Quanto ao elemento subjetivo, vislumbro que restou demonstrada a consolidação do dolo do ex-prefeito e dos Secretários Municipais de Educação e Saúde, posto que tinham pleno conhecimento de que os descontos nos contracheques dos servidores eram realizados e não repassados para a instituição bancária conveniada com o município a título de pagamento das parcelas de empréstimos consignados, posto que eles detinham o comando de ordenar o referido



repassa, gerando prejuízo ao erário e aos servidores públicos, violando os princípios constitucionais da administração pública, notadamente os que afrotam os deveres de **honestidade**, imparcialidade, **legalidade**, e **lealdade às instituições**.

Corroborando o presente entendimento, eis a orientação jurisprudencial do STJ.

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. LEI Nº. 8.429/92. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. **DANO AO ERÁRIO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. APELAÇÃO DESPROVIDA.** 1. Trata-se de apelação interposta por NELIO RIBEIRO NOGUEIRA e MARIÂNGELA DOS SANTOS BARREIRA, nos autos da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, ajuizada originariamente pelo MPE-ES e, posteriormente, assumida pelo MPF, em virtude da competência da Justiça Federal frente ao interesse manifesto da União, na qual objetiva a condenação dos Réus nas sanções previstas no artigo 12, pela violação do disposto nos artigos 9º, caput, art. 10, caput, e art. 11, incisos I e VI, da Lei 8429/92, por irregularidades concernentes ao mesmo Convênio nº 60.884/99. 2- Programa Renda Mínima. 2. Em relação a suscitada incompetência da Justiça Federal, tem-se que a hipótese aventada de malversação de verbas repassadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, por si só, enseja a competência da Justiça Federal, diante do patente interesse da União Federal, conforme Súmula 208 STJ. 3. No que tange à ilegitimidade argüida, não cabe dar trânsito à irrisignação. Isto porque não há que se acolher a tese de que a implção estava a cargo de empresa terceirizada ASBRAM, pois, na qualidade de Prefeito, caberia ao primeiro Requerido a averiguação de toda e qualquer atividade que envolvesse as verbas municipais ou repasses de quaisquer natureza que fossem feitos ao Município, cabendo ao gestor comprovar a regular aplicação dos recursos. Noutro eito, tal responsabilidade não haveria de ser imputada ao seu substituto, pois apesar de ter sido afastado de suas funções no final de seu mandato, vez que os prazos para aplicação dos recursos e apresentação dos relatórios de execução físico-financeira expiraram ainda sob sua gestão, conforme critérios estabelecidos pelo próprio Convênio nº 60884/99 (fls. 39/56). 4. Os Apelantes afirmam inexistir nos autos comprovação de que o Convênio não tenha sido devidamente executado, de modo a inexistir enriquecimento ilícito ou dano ao erário. Contudo, o ato de improbidade, baseia-se em repasse de verba pública realizadas pelos Requeridos - que à época estavam à frente da Prefeitura, respectivamente nos cargos de Prefeitos e Secretária Municipal de Educação; de forma alheia aos padrões exigíveis de impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. **Assim, embora não tenha sido possível aferir o exato quantum que as atividades ímprobos representaram de dano ao erário, é possível enquadrar nos arts. 9º, 10 e 11 da referida lei os ilícitos praticados e comprovados, como bem observado pelo Juízo a quo, com base no descumprimento de dever de prestação de contas, aliado à conduta omissiva e negligente do agente político.** 5. A alegação de que a Ré Mariângela estaria sendo condenada à pena fixada em processo do qual não fez parte, não merece acolhida. Inexiste irregularidade na construção sistemática da pena aplicável, pois a dosimetria levou em consideração o processo administrativo de tomada de contas do TCU, visando evitar bis in idem no que se referisse ao ressarcimento integral do dano relativo ao Programa Renda Mínima. A atuação da Requerida em relação ao Referido Convênio, foi suficientemente debatida nos presentes autos, onde houve oportunidade de ampla defesa e contraditório, restando configurada sua contribuição como partícipe para a consecução das ilegalidades verificadas. 6. Dosimetria do art. 12 da Lei 8429/92 aplicada corretamente. 7. Apelação desprovida. (TRF-2 - AC: 200850030002601 , Relator: Desembargador Federal POUL ERIK DYRLUND, Data de Julgamento: 20/03/2013, OITAVA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 02/04/2013)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. **ATO DE IMPROBIDADE TIPIFICADO PELO ART. 11 DA LEI 8.429/92. PREFEITO MUNICIPAL. IRREGULARIDADES NO REPASSE DAS CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS AO INSTITUTO MUNICIPAL DE SEGURIDADE SOCIAL - IMSS. CONDUTA QUE ATENTA CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 CPC NÃO OCORRENTE. DOLO GENÉRICO RECONHECIDO PELO TRIBUNAL**





DE ORIGEM. REEXAME FÁTICO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. Trata-se de Recurso Especial em que o demandado, então Prefeito do Município de Congonhas/SP, insurge-se contra sua responsabilização pela prática de conduta tipificada no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa por ter deixado de repassar mensalmente ao Instituto Municipal de Seguridade Social - IMSS as verbas recolhidas dos servidores públicos municipais e haver descumprido empréstimo ilegalmente obtido junto à autarquia municipal. 2. No específico caso dos autos, o Tribunal local expressamente reconheceu a presença do elemento subjetivo "dolo", assentando que ficou provada a ausência de repasse das verbas públicas no valor de R\$ 1.123.098,76, assim como a ilegalidade do empréstimo obtido pelo Executivo Municipal no IMSS, no valor de R\$ 1.500.000,00, avença também não cumprida pelo demandado. 3. Segundo o acórdão recorrido, "(...) **Configura ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, em especial, a legalidade e moralidade, o parcelamento de contribuições previdenciárias recebida e não repassadas, e que foram objeto de renegociação não cumprida, e empréstimos tomados e não pagos, pois praticado ato visando a fim diverso do previsto em lei (art. 11, I, da Lei 8.429/92)**. Na aplicação das sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, o Julgador deverá levar em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente, em respeito aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e adequação na interpretação e aplicação do dispositivo". 4. Precisamente sobre o dolo, o julgamento impugnado afirma que, "consoante a análise minuciosa dos documento e provas produzidas, vislumbra-se existência de atos de improbidade administrativa, vez que presentes a má-fé e o dolo do réu/apelante, nos moldes a justificar a procedência do pedido, ainda que em parte". 5. Não há ofensa ao art. 535 do CPC quando o Tribunal a quo exara fundamentação suficiente à exteriorização do seu entendimento sobre a questão em julgamento e quando a pretensão integrativa vincula-se ao mérito da decisão, e não às hipóteses que habilitam o manejo dos aclaratórios, que por esse motivo foram desacolhidos na origem. Jurisprudência corrente que desobriga o julgador a responder a questionamentos ou a teses das partes. 6. **O Superior Tribunal de Justiça firmou orientação quanto à necessidade de ser comprovado o dolo genérico para a tipificação da conduta prevista no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa.** Tendo a Corte estadual expressamente consignado a presença desse elemento subjetivo, não há como acolher o pleito recursal que busca afastar a responsabilização do demandado pela demonstração de inexistência de materialidade da conduta que lhe é imputada, tendo em vista que o exame das premissas fáticas sobre as quais se pautou a decisão atacada encontra vedação no enunciado da Súmula 7/STJ. 7. Recurso Especial não provido. (STJ , Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 04/06/2013, T2 - SEGUNDA TURMA).

Registre-se, por oportuno, que nos casos do artigo 11, a Primeira Seção do STJ unificou a tese de que o elemento subjetivo necessário para caracterizar a improbidade é o dolo genérico, ou seja, a vontade de realizar ato que atente contra os princípios da administração pública.

Ademais, **observa-se que os demandados praticaram também uma segunda modalidade de improbidade administrativa, prevista no artigo 10, caput, da Lei nº 8.429/92<sup>2</sup>, ao causar lesão ao erário, onerando, com absoluta vontade e querer, os cofres públicos municipais, tornando o Município de Pedreiras solidário em dívida que não representou qualquer interesse social ou investimento público**. Sem deixar de mencionar o potencial risco de lesão, se bloqueados os bens municipais, especialmente os recursos financeiros.

<sup>2</sup> **Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que CAUSA LESÃO AO ERÁRIO qualquer AÇÃO OU OMISSÃO, dolosa ou CULPOSA, QUE ENSEJE PERDA PATRIMONIAL**, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:



Destarte, em razão da prática contumaz dos demandados em deixarem de determinar e fiscalizar o recolhimento dos débitos devidos por empréstimos consignados dos servidores públicos municipais a Caixa Econômica Federal, tem-se que praticaram, ao menos culposamente, por negligência, conduta ofensiva ao erário público, implicando na caracterização de ato de improbidade administrativa tipificado no art. 10, *caput*, da Lei nº 8.429/92, merecendo as sanções previstas para tais atos de improbidade administrativa.

Diante das argumentações acima postas, verifica-se que o ato de improbidade administrativa que implicou em perda patrimonial ao Município de Pedreiras, mediante a criação de débito não originário do ente público, bem como, atenta contra os princípios da administração pública encontra-se devidamente configurado, donde a necessidade de julgamento procedente da presente demanda.

Assim sendo, assiste razão ao autor, devendo os requeridos, **FRANCISCO ANTONIO FERNANDES DA SILVA, SYS DAY RAPOSO DE MAGALHÃES, e MARCOS HENRIQUE BEZERRA PEREIRA**, serem condenados nas penas impostas no art. 12 da Lei nº. 8.429/92, por terem **praticados atos de improbidade administrativa, capitulado no artigo 10, caput, e 11, caput, e inciso II, da referida lei.**

Note-se que o ex-Prefeito tem responsabilidade sobre o fato, na medida em que ou atuou diretamente como ordenador das despesas ou delegou tal ato a pessoa de sua confiança, no caso, os Secretários Municipais de Educação e Saúde.

#### **2.4.4. DAS SANÇÕES APLICÁVEIS AOS REQUERIDOS FRANCISCO ANTONIO FERNANDES DA SILVA, SYS DAY RAPOSO DE MAGALHÃES e MARCOS HENRIQUE BEZERRA PEREIRA**

Nos termos do artigo 12, I, II e III da LIA (Lei 8.429/92), são penalidade aplicáveis aos agentes públicos que, no exercício de suas funções, pratiquem atos de improbidade administrativa: **(i)** o ressarcimento do dano; **(ii)** multa civil; **(iii)** perda dos valores ilicitamente incorporados ao patrimônio do agente, **(iv)** perda da função pública; **(v)** proibição de contratar com o poder público e **(vi)** suspensão dos direitos políticos.

Assim sendo, verificada a conduta ímproba e desonesta de agente público na condução de interesses públicos, cabe ao Judiciário a aplicação das reprimendas designadas no citado artigo 12 da Lei 8.429/92.

Em outra via, não se pode desconhecer que as penalidades deverão ser aplicadas obedecendo a parâmetros de proporcionalidade entre a natureza do ato de improbidade e a extensão do dano causado à coletividade, sob pena de serem inquinadas de inconstitucionais.

Na hipótese em apreço, verifica-se que o prejuízo causado à coletividade se mostrou extremamente grave, uma vez que os promovidos **FRANCISCO ANTONIO FERNANDES DA SILVA, SYS DAY RAPOSO DE MAGALHÃES, e MARCOS HENRIQUE BEZERRA PEREIRA** admitiram que os descontos nos contracheques dos servidores eram realizados e não repassados para a instituição bancária conveniada com o município a título de pagamento



das parcelas de empréstimos consignados, gerando prejuízos aos servidores, pois permaneciam inadimplentes perante a Caixa Econômica Federal, com seus nomes negativados no Serasa.

A conduta engendrada pelo promovido já seria, por si só, grave, pois trata de hipótese que redundaria em desrespeito aos princípios da Administração Pública, entretanto, ganha dimensões ainda maiores quando se observa que o caso dos autos envolve o Município de Pedreiras (MA), localidade extremamente pobre e desassistida pelo Poder Público.

**Registre-se, por oportuno, que tratando-se da configuração da prática de atos de improbidade administrativa que se subsumem a dois tipos legais diferentes (art. 10, caput, e art. 11, caput, e inciso II, da Lei 8.429/92), as condutas do art. 11, por serem menos graves, são absorvidas pelas condutas do art. 10, caput, que são mais graves e apresentam punições mais severas, em homenagem ao princípio da consunção, aplicável à espécie.**

Quanto ao elemento subjetivo, vislumbro que restou demonstrada a consolidação do dolo do ex-prefeito e dos Secretários Municipais de Educação e Saúde, posto que tinham pleno conhecimento da necessidade da realização do repasse dos valores descontados em folha de pagamento dos servidores para adimplemento dos empréstimos consignados por eles contratados, cuja determinação foram por eles expedidas, na qualidade de ordenador de despesas do Município, não podendo se esquivar de tal responsabilidade, implicando na geração de débito por parte do ente público municipal, já que os valores não foram repassados às instituições financeiras, que cobraram a dívida diretamente do Município de Pedreiras.

Destarte, mesmo que não se entenda pela caracterização de ato doloso de improbidade administrativa, **deve se reconhecer que o ex-gestor e os Secretários Municipais de Educação e Saúde agiram, no mínimo, a título de culpa (negligência)**, pois não foram diligentes ao ponto de revisar os atos administrativos por eles praticados no exercício do mandato eletivo e do cargo público de que foram investidos, respectivamente, devendo arcar com o ônus de sua irresponsabilidade administrativa que implicou no mau uso da coisa pública.

**Registre-se, por oportuno, que o STJ unificou a tese de que o elemento subjetivo necessário para caracterizar a IMPROBIDADE DO ART. 10 DA LEI 8.429/92 pode se dar na modalidade doloso, ou, pelo menos, NA MODALIDADE CULPOSA, consoante ementa que transcrevemos abaixo:**

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**. PAGAMENTO DE DESPESAS PESSOAIS COM VERBA PÚBLICA. **PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO**. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. "A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, **A JURISPRUDÊNCIA DO STJ CONSIDERA INDISPENSÁVEL, PARA A CARACTERIZAÇÃO DE IMPROBIDADE**, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92, **OU PELO MENOS EIVADA DE CULPA GRAVE, NAS DO ARTIGO 10**" (AIA 30/AM, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, Corte Especial, DJe 28/9/11 e AgRg no AREsp 44.773/PR, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/08/2013, DJe 15/08/2013).

Diante das argumentações acima postas, assiste razão ao autor, devendo o s **requeridos serem condenados** nas penas impostas no art. 12, inciso II, da Lei nº. 8.429/92, **por**



**ter praticado ato de improbidade administrativa, capitulado no artigo 10, caput, da referida lei.**

Em relação ao ressarcimento integral dos danos causados ao erário público, cumpre consignar que a Caixa Econômica Federal, em relação ao Ofício nº 38/2015/FOV encaminhou histórico do extrato de pagamento do convênio consignado, no qual é possível perceber que os demandados na qualidade de ordenadores de despesas, realizaram repasses com atrasos, gerando, mensalmente, salvo raras exceções valores de encargos (fls. 75/78) no montante aproximado de **R\$ 96.025,75 (noventa e seis mil, vinte e cinco reais e setenta e cinco centavos)**, o qual **deverá ser ressarcido ao erário público.**

Desse modo, quanto ao valor do dano causado, entendo que diante da omissão nos repasses dos descontos efetuados nos contracheques dos servidores a título de empréstimo consignado e não repassados às instituições bancárias, ou repassadas com atraso, acarretando a cobrança de encargos no montante aproximado de **R\$ 96.025,75 (noventa e seis mil, vinte e cinco reais e setenta e cinco centavos)**, tendo em vista que restaram frustrados os princípios de **honestidade**, imparcialidade, **legalidade**, e **lealdade às instituições**, devendo ser ressarcido o erário no montante integral dos danos causados que integraliza o importe de **R\$ 96.025,75 (noventa e seis mil, vinte e cinco reais e setenta e cinco centavos)**, acrescidos de correção monetária pelo INPC, e juros moratórios de 1,0% ao mês, contados da data do dano até a data do efetivo pagamento

Assim, utilizando o princípio da proporcionalidade, parece-me justo a aplicação das seguintes sanções: **a) ressarcimento integral dos danos causados, no valor de R\$ 96.025,75 (noventa e seis mil, vinte e cinco reais e setenta e cinco centavos) de forma solidária pelos requeridos; b) suspensão dos direitos políticos em quantum superior ao mínimo legal, qual seja, 06 (SEIS) anos, dada a reiteração sistemática na prática de atos de improbidade no período de novembro/2013 a dezembro/2014; c) Pagamento de multa civil, por cada um dos requeridos, em valor equivalente ao dano, integralizando o montante de R\$ 96.025,75 (noventa e seis mil, vinte e cinco reais e setenta e cinco centavos), a ser revertida em favor do erário municipal; d) e 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 seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (CINCO) anos.**

**Por oportuno, deixo de condená-los à sanção de perda da função pública, tendo em vista que encerrado o período do mandato eletivo do ex-Prefeito Municipal.**

Nesses termos, resta configurado ato de improbidade administrativa preconizado no art. 10, *caput*, e 11, *caput*, e inciso II, da Lei 8429/92, autorizando-se a procedência do pedido formulado na inicial quanto aos requeridos **FRANCISCO ANTONIO FERNANDES DA SILVA, SYS DAY RAPOSO DE MAGALHÃES, e MARCOS HENRIQUE BEZERRA PEREIRA.**



### 3. DISPOSITIVO

Pelo exposto, **JULGO PROCEDENTES OS PEDIDOS ARTICULADOS NA INICIAL, condenando os requeridos, ex-Prefeito Municipal de Pedreiras, FRANCISCO ANTONIO FERNANDES DA SILVA, ex-Secretaria Municipal de Educação, SYS DAY RAPOSO DE MAGALHÃES e ex-Secretário Municipal de Saúde, MARCOS HENRIQUE BEZERRA PEREIRA**, por violação à norma contida no art. 10, *caput*, e art. 11, *caput*, e inciso II, da Lei 8.429/92 (LIA).

Outrossim, considerando a extensão do dano causado à coletividade, a gradação da improbidade praticada, sua repercussão no erário público, bem como as demais diretrizes normativas insculpidas no artigo 12, inciso II e parágrafo único da Lei 8.429/1992, **APLICO AOS REQUERIDOS AS SEGUINTE PENALIDADES:**

**01) ressarcimento integral dos danos causados, de forma solidária, no valor de R\$ 96.025,75 (noventa e seis mil, vinte e cinco reais e setenta e cinco centavos)**, acrescidos de correção monetária pelo INPC, e juros moratórios de 1,0% ao mês, contados da data do dano até a data do efetivo pagamento;

**02) SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS** pelo prazo de **06(SEIS) ANOS;**

**03) Pagamento de multa civil, por cada um dos requeridos, em valor equivalente ao dano, integralizando o montante de R\$ 96.025,75 (noventa e seis mil, vinte e cinco reais e setenta e cinco centavos), a ser revertida em favor do erário municipal**, acrescida de correção monetária, pelo INPC, e juros moratórios de 1,0% ao mês, contados de hoje até a data do efetivo pagamento.

**04) 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 seja sócio majoritário, pelo prazo de **05 (CINCO) anos**.

**Por oportuno, deixo de condená-los à sanção de perda da função pública, tendo em vista que encerrado o período do mandato eletivo do ex-Prefeito Municipal.**

Condene os requeridos ao pagamento das Custas processuais.

Após o trânsito em julgado da sentença, oficie-se aos órgãos estatais, remetendo-lhes cópia dessa decisão, para os fins de direito e, especialmente, para as anotações, nos registros respectivos, da proibição acima determinada, como ao **Tribunal Regional Eleitoral – TRE/MA e ao Cartório da 9ª Zona Eleitoral (municípios de Pedreiras e Trizidela do Vale)**, acerca da suspensão dos direitos políticos pelo prazo epigrafado, nos termos do art. 15, V, e art. 37, § 4º, da Constituição Federal e art. 71, inciso II, do Código Eleitoral.

**Com o trânsito em julgado, inclua-se a presente condenação no Cadastro do CNJ de condenados por atos de improbidade (Resolução nº 44 de 20 de novembro de 2007).**



Publique-se. Registre-se. Intimem-se os requeridos, via DJe, na pessoa de seus advogados constituídos

Intime-se o Ministério Público, por ciência nos autos, e notifique-se o Município de Pedreiras, por intermédio de seus procuradores habilitados perante este juízo, via DJE.

Após o trânsito em julgado, arquivem-se os autos, com baixa na distribuição.

Cumpra-se.

Pedreiras/MA, 15 de agosto de 2018.

**Marco Adriano Ramos Fonsêca**  
Juiz de Direito Titular