



PODER JUDICIÁRIO
ESTADO DA PARAÍBA
VARA ÚNICA DA COMARCA DE PILAR
REGIME DE JURISDIÇÃO CONJUNTA – META 04 DO CNJ

Ação civil pública por ato de improbidade administrativa

Processo n. 0800509-41.2017.8.15.0281

Autor: Ministério Público da Paraíba

Ré: Maria Aparecida Rodrigues de Amorim.

SENTENÇA

RELATÓRIO

Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Estadual em face de Maria Aparecida Rodrigues de Amorim, ex-Prefeita do Município de São José dos Ramos/PB, imputando-lhe prática de ato subsumível à Lei de Improbidade Administrativa – LIA, com supedâneo no Procedimento Preparatório n. 024/2014, conduzido no âmbito da Promotoria de Justiça Cumulativa de Pilar/PB.

Narra a peça vestibular que a demandada Maria Aparecida Rodrigues de Amorim teria praticado ato pechado de ímprobo consistentes no não recolhimento de verbas previdenciárias, no tocante aos descontos de contribuições previdenciárias na remuneração dos servidores públicos, segurados do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, sem o devido repasse ao Instituto de Previdência dos Servidores Efetivos daquele Município – IPSMS, responsável pela administração e gestão dos recursos, isto no exercício financeiro de 2009.

Requeru o *Parquet* a condenação da promovida nas penas previstas no art. 12 da Lei n. 8429/92.

Devidamente notificada (num. 12938413), a promovida apresentou defesa escrita (num. 13316719), na qual suscita, em resumo, a ausência de individualização da conduta na inicial e inexistência de ato de improbidade administrativa por ausência de má-fé.



Não obstante as considerações prévias da representada, foi recebida a inicial (num. 23544257).

Citada (num. 28389514), a promovida deixou escoar, sem manifestação, o prazo de contestação, conforme certidão cartorária num. 29511118.

O Ministério Público pugnou pelo julgamento antecipado de mérito (num. 2 9755162).

É o relatório. **DECIDO.**

FUNDAMENTAÇÃO

1. DAS QUESTÕES PRÉVIAS

1.1. DO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE

A petição inicial é fundada em documentos públicos objetivando a procedência desta demanda que abrange a definição de responsabilidade político-administrativa imputada ao Representado, cuja peça contestatória rechaça as acusações na forma processual.

Evidencia-se, assim, que o feito se encontra instruído com os documentos e provas suficientes e necessárias ao seu amplo conhecimento, bem como elementos probantes capazes de proporcionar juízo de valor com a segurança jurídica indispensável para a prolação de manifestação judicosa definitiva.

Isso porque não há necessidade de outras provas.

Assente-se, ainda, a incumbência das partes instruir o processo, como preceitua o art. 434 do Código de Processo Civil:

“Art. 434. Incumbe à parte instruir a petição inicial ou a contestação com os documentos destinados a provar suas alegações”.

O Código de Processo Civil confere ao Julgador o dever de julgar antecipadamente o mérito ao mencionar “julgará”, cujo tempo verbal é imperativo, o futuro do presente. Não se trata de “poderá” julgar.

O dispositivo está assim redigido:

“Art. 355. O juiz julgará antecipadamente o pedido, proferindo sentença com resolução de mérito, quando:

I - não houver necessidade de produção de outras provas”. (...)

A respeito dessa temática impende-se destacar:

“Constantes dos autos elementos de prova documental



suficientes para forma o convencimento do julgador, incorre cerceamento de defesa se julgada antecipadamente a controvérsia (STJ – 4ª T., Ag 14.952-DF-AgRg, rel. Min. Sálvio de Figueiredo, j. 4.12.91, DJU 3,2,92, p. 472).

Com efeito, encontrando-se o processo instruído com as provas documentais necessárias ao seu deslinde, impõe-se a aplicação do dever do Juiz de velar pela duração razoável do processo (art. 139, II, CPC), assegurando assim, a norma fundamental do processo civil quando no seu art. 4º preconiza:

“Art. 4º. As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”.

Resta demonstrado que nessas circunstâncias cabe ao Julgador proceder ao julgamento do mérito de forma antecipada para atender as diretrizes processuais acima proclamadas, ao tempo em que afastar a impertinência de outros atos solenes processuais que não influenciaria na decisão desta causa.

Nesse sentir:

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

“O juiz tem o poder-dever de julgar a lide antecipadamente, ao constatar que o acervo documental é suficiente para manter seu entendimento”. (STJ - REsp 556368 / SP – 2ª Turma - DJ 23/11/2007 p. 452 – rel. Min. João Otávio de Noronha).

“O julgamento antecipado da lide, quando a questão proposta é exclusivamente de direito, não viola o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório”. (STF – 2ª Turma – AI 203.793-5-MG, rel. Min. Maurício Corrêa, j. 3.11.97, DJU 19.12.97, p. 53).

Da desnecessidade de provas testemunhais e/ou periciais

A presente demanda é fundada em documentos (processo de licitação ou sua dispensa, ou ainda, a sua inexigibilidade, ou também, ordem de compra direta, contratos, aditivos contratuais, atos de provimento de pessoal, procedimentos administrativos, notas de empenho e fiscais, ordem de pagamentos, declaração de atesto da compra de produtos ou de prestação de



serviços), enfim, essencialmente lastreadas em documentos públicos.

Note-se que a prova na forma de documento público tem presunção de veracidade e autenticidade (art. 405 do CPC) devido a sua força probante dotada de eficácia que o direito material ou processual lhe atribui para que seja probatório de atos jurídicos.

Com efeito, torna-se desnecessária a produção de outras provas, tais como, a oitiva de testemunhas e pericial, posto que a prova testemunhal não tem o condão ou a eficácia de desconstituir um documento público, sequer.

Nesse sentido:

“Não se admite prova exclusivamente testemunhal contra ou além do instrumento escrito” (JTA 96/315; cf. p. 318).

No caso vertente, a prova testemunhal ou pericial em não alteraria o juízo de valor do que demonstram as provas documentais, conquanto o objetivo da ação é a impugnação de atos administrativos que importariam em violação a normas legais.

Sobre o indeferimento de provas pelo Juízo singular, o STF e STJ, vêm decidido de forma recorrente nesse sentido:

“O indeferimento fundamentado de pedido de realização de prova não caracteriza constrangimento ilegal, pois cabe ao juiz, na esfera de sua discricionariedade, negar motivadamente as diligências que considerar desnecessárias ou protelatórias. Doutrina. Precedentes do STJ e do STF”. 2. [...] (STJ - HC 196.780.RS, Relator o Ministro JORGE MUSSI, DJe de 29/08/2011).

“A produção de provas é ato norteado pela discricionariedade regrada do julgador, podendo ele, portanto, soberano que é na análise dos fatos e das provas, indeferir motivadamente as diligências que considerar protelatórias e/ou desnecessárias.

3. In casu, o Juiz de primeiro grau indeferiu o requerimento de produção de provas, registrando, expressamente, que a mera insatisfação com o resultado da perícia não era motivo suficiente para determinar nova diligência. Agravo regimental a que se nega provimento”. (AgRg no AREsp 186.346/SP, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, QUINTA TURMA, julgado em 18/09/2012,



DJe 21/09/2012).

“É uníssono, nesta Corte, o entendimento de que é possível o indeferimento de produção de prova testemunhal, desde que a decisão se mostra suficientemente motivada. *In casu*, tendo o magistrado negado, fundamentadamente, a realização de oitiva de pessoa sequer identificada, descabe falar em processo írrito. 3. Recurso a que se nega provimento”. (STJ - RHC 26.410/SP, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 12/06/2012, DJe 27/06/2012).

“PROCESSUAL CIVIL. NECESSIDADE DE CONSIDERAÇÃO DA DEFESA EM SEU CONJUNTO. Não implica cerceamento de defesa o indeferimento de produção de provas, visto que cabe ao magistrado, como destinatário da prova, decidir sobre o necessário à formação do próprio convencimento”. (STJ - REsp 1211407/SP, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, TERCEIRA TURMA, julgado em 20/02/2014, DJe 07/03/2014).

“PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. CERCEAMENTO DE DEFESA. O MAGISTRADO É O DESTINATÁRIO DAS PROVAS. PRECEDENTES. De acordo com a jurisprudência desta Corte, o magistrado é o destinatário das provas, cabendo a ele a decisão sobre o julgamento antecipado da lide, se entender que o feito já se encontra suficientemente instruído com os elementos indispensáveis à formação de seu convencimento”. (STJ - AgRg no AREsp 82.132/SE, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 11/04/2013, DJe 18/04/2013).

“PROVA PERICIAL – DESNECESSIDADE. “Como o destinatário natural da prova é o juiz, tem ele o poder de decidir acerca da conveniência e da oportunidade de sua produção, visando obstar a prática de atos inúteis ou protelatórios (art. 130 do CPC), desnecessários à solução da causa. Não há que se falar em cerceamento de defesa pelo indeferimento de prova pericial, vês



que, a par de oportunizados outro meios de prova, aquela não se mostre imprescindível ao deslinde do litígio” (AI n. 2003.010696-0, Des, Alcides Aguiar). (STF - AI 830300 AgR-segundo, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 06/12/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 17-02-2012 PUBLIC 22-02-2012 RDDT n. 200, 2012, p. 167-170).

“DIREITO PROCESSUAL CIVIL. INDEFERIMENTO DE PERÍCIA REQUERIDA PELA PARTE. O magistrado pode negar a realização de perícia requerida pela parte sem que isso importe, necessariamente, cerceamento de defesa. De fato, o magistrado não está obrigado a realizar todas as perícias requeridas pelas partes. Ao revés, dentro do livre convencimento motivado, pode dispensar exames que repute desnecessários ou protelatórios. Precedente citado: AgRg no AREsp 336.893-SC, Primeira Turma, DJe 25/9/2013”. (STJ - REsp 1.352.497-DF, 2ª Turma Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 4/2/2014 – Informativo 0535 do STJ).

“A jurisprudência predominante desta Suprema Corte é no sentido de que não constitui constrangimento ilegal a prolação de decisão de primeiro grau que, de maneira fundamentada, indefere pedido de produção de prova pericial. 3. Agravo regimental desprovido”. (STF - AI 728267 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 01/06/2010, DJe-159 DIVULG 26-08-2010 PUBLIC 27-08-2010 EMENT VOL-02412-06 PP-01327).

Resta demonstrado que outras provas não têm o condão de esclarecer, acrescentar ou agregar valor ao deslinde da causa.

A propósito, impende a transcrição dos seguintes julgados:

“Sendo o juiz destinatário da prova, somente a ele cumpre aferir sobre a necessidade ou não de sua realização”. (TRF – 5ª T – Ag. 51.774-MG - rel. Min. Geraldo Sobral).

“Cerceamento de defesa. Hipótese em que não se caracteriza, posto não se haver demonstrado ser necessária a pretendida prova testemunhal, já que a apuração dos fatos dependia de juízo



técnico" (RSTJ 59/280).

E mais, é garantia constitucional a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, devendo se reprimir a realização de atos inúteis e inócuos que afrontariam esse direito de acesso à justiça em tempo satisfatório.

Desta forma, cabe ao juízo apreciar e decidir, sobre as provas requeridas.

Essa prerrogativa conferida ao Julgador contido no art. 370, do Código de Processo Civil, está assim escrito:

"Art. 370. Caberá ao juiz, de ofício ou a requerimento da parte, determinar as provas necessárias ao julgamento do mérito.

Parágrafo único. O juiz indeferirá, em decisão fundamentada, as diligências inúteis ou meramente protelatórias".

De modo que, sendo o destinatário da prova o juiz, que dispondo de outras provas, inclusive documentais encartadas nos autos, entendendo desnecessária a produção de outras provas, não incorre em vilipêndio as normas processuais nem as regras do devido processo legal.

Estará, apenas, primando em afastar a morosidade e lentidão judicial, com a realização de atos improdutivos e postergatórios, em desfavor do prestígio e respeito da Justiça.

Esse entendimento provindo do STJ é remansoso:

"Não há cerceamento de defesa por a ação receber julgamento antecipado, quando as provas protestadas e requeridas não são necessárias para a solução da demanda". (STJ - REsp 178192 / SP – 1ª Turma - DJ 24.05.1999 p. 104 – rel. Min. José Delgado)

"Tendo o magistrado elementos suficientes para o esclarecimento da questão, fica o mesmo autorizado a dispensar a produção de quaisquer outras provas, ainda que já tenha saneado o processo, podendo julgar antecipadamente a lide, sem que isso configure cerceamento de defesa" (STJ - 6ª Turma, REsp 57.861/GO, Rel. Min. Anselmo Santiago, j. 17.02.98, DJU de 23.3.98, p. 178).

"Verificada a desnecessidade da prova, nada impede que o juiz, modificando posição anteriormente assumida, a dispense, julgando a causa" (RST 24/411).

No mesmo sentido: STJ - 4ª Turma, REsp 2.903/MA, Rel. Min. Athos Carneiro,



j.07.05.91, não conheceram, v.u., DJ 10.06.91, p. 7.852; STJ 3ª Turma, REsp 8.772/SP, Rel. Min. Nilson Naves, j. 30.03.92, não conheceram, v.u., DJU 4.5.92, p. 5.884; STJ - 5ª Turma, Ag. 35.926-2/MG, AgRg, Rel. Min. Jesus Costa Lima, j. 1º.09.03, negaram provimento, v.u., DJU 4.10.93, p. 20.563; STJ - 1ª Turma, REsp 36.801-4/SP, Rel. Min. Cesar Rocha, j. 13.04.94, não conheceram, v.u., DJU 16.5.94, p. 11.715; RT 331/22.

Como se vê, o Julgador ao dispor da prerrogativa prevista pelo art. 370 do Código de Processo Civil deve exercer de forma plena o dever de juízo de instrução.

Esse juízo de instrução confere ao Julgador a competência a concluir que o processo se encontra o bastante instrumentalizado para decidir o seu mérito, como também, aferir a desnecessidade de oitivas de testemunhas quando verificar que seus depoimentos não têm o condão, nem a eficácia de modificar ou desconstituir o conteúdo e teor jurídicos dos documentos encartados.

A propósito dessa ineficácia da participação de testemunhas quanto ao valor jurídico de provas documentais, impende-se a transcrição do seguinte dispositivo do Código de Processo Civil:

“Art. 443. O juiz indeferirá a inquirição de testemunhas sobre fatos:

I - já provados por documento ou confissão da parte;

II - que só por documento ou por exame pericial puderem ser provados”.

É a hipóteses destes autos.

No caso em tela, descabe a produção de outras provas, sejam técnicas ou testemunhais, visto que, o objeto da ação é aferição da conduta de agentes públicos no exercício de suas atividades funcionais que estão definidas em normas legais.

Mais ainda, a instrumentalização da inicial é fundada em documentos públicos, prova soberana de ordem hierárquica superior da escala de valoração que se encontra imune outras provas, deste as quais, a ouvida de testemunha; e a técnica se mostra impertinente, inútil e desnecessária neste processo.

Resta demonstrado que outras provas não têm o condão de esclarecer, acrescentar ou agregar valor ao deslinde da causa.

A propósito, impende a transcrição dos seguintes julgados:

“Sendo o juiz destinatário da prova, somente a ele cumpre aferir



sobre a necessidade ou não de sua realização” (TRF – 5ª T – Ag. 51.774-MG - rel. Min. Geraldo Sobral).

“Cerceamento de defesa. Hipótese em que não se caracteriza, posto não se haver demonstrado ser necessária a pretendida prova testemunhal, já que a apuração dos fatos dependia de juízo técnico” (RSTJ 59/280).

Ainda, consoante ao presente entendimento, o Ministério Público pugnou pelo julgamento antecipado do feito, pela desnecessidade de produção de outras provas, ao passo que a ré é revel.

Ante o exposto, com suporte no art. 355, I, e parágrafo único do art. 370, todos do Código de Processo Civil, **PROCEDE-SE O JULGAMENTO ANTECIPADO DO MÉRITO, restando indeferidas outras provas porventura requeridas.**

2. DO JUÍZO DE IMPROBIDADE

De logo, impende destacar que a inicial vem instruída pelo Procedimento Preparatório n. 024/2014, confeccionado no âmbito da Promotoria de Justiça cumulativa de Pilar /PB, para apuração de existência de conduta ímproba no âmbito da administração municipal de São José dos Ramos/PB, relativamente à destinação dos valores referentes a contribuições previdenciárias.

Note-se que não há qualquer óbice ao valor probatório dos documentos produzidos no referido procedimento, porquanto, não obstante derivar de processo que tramitou no Ministério Público, foi ali produzido com observância aos ditames processuais cogentes e, na via judicial, não sofreu qualquer impugnação específica pelos interessados.

Isto posto, passo a examinar as condutas imputadas.

Narra a peça inaugural que a promovida, enquanto Prefeita de São José dos Ramos/PB, incorreu em conduta subsumível às penalidades da LIA, a qual passo a analisar

O Ministério Público da Paraíba imputa à representada ato de improbidade administrativa consistente no não recolhimento de contribuições previdenciárias.

Eis a representação administrativa do Ministério da Previdência Social (num. 10242569), *in verbis*:

“2.3 O Regime Próprio de Previdência Social - RPPS do município de São José dos Ramos/PB foi instituído em 15/08/1997, através da Lei Municipal nº 02/1997, sendo



segurados obrigatórios todos os servidores públicos titulares dos cargos efetivos dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo, Autarquias e Fundações.

2.4 O RPPS possui como órgão gestor de seus recursos e responsável pela concessão e manutenção de benefícios previdenciários, o Instituto de Previdência dos Servidores de São José dos Ramos, CNPJ 02.458.148/0001-08, autarquia municipal, com autonomia financeira, contábil e administrativa.

2.5 Atualmente, o RPPS é regido pela Lei Municipal 125/2002, que define entre fontes de custeio do sistema previdenciário a contribuição obrigatória dos segurados vinculados:

'Art. 23 – O Instituto de Previdência do Município de São José dos Ramos constituirá como parte de seu patrimônio com identidade jurídico-contábil, o

Fundo Municipal de Previdência Social e Financeiro – FUIVIPREVS de natureza previdenciária com destinação específica para custear o Plano de Benefícios Previdenciários.

Parágrafo único – O FUMPREVS, integrante do patrimônio do Instituto de Previdência do Município de São José dos Ramos, será dotado de identidade jurídico contábil estabelecida pelo caput deste artigo, arcará com os benefícios de seguridade e serviços correspondentes, sendo-lhe destinando recursos provenientes dos seguintes formas:

I – Pelas contribuições compulsórias descontadas mensalmente dos servidores do serviço público municipal de administração indireta, autárquica e fundacional de âmbito municipal'.

2.6 Durante os trabalhos da auditoria fiscal supramencionada, constatou-se que no exercício financeiro de 2009 foram retidas contribuições obrigatórias e compulsórias dos servidores ativos para seu sistema de previdência, sem que estas tenham sido repassadas, no prazo e forma legais, ao Instituto de Previdência dos Servidores de São José dos Ramos, unidade gestora legal



dos recursos do RPPS, o que se caracteriza, em tese, o crime de apropriação indébita previdenciária.

2.7 Os valores retidos da remuneração dos servidores efetivos ativos, quando da quitação das folhas de pagamento mensais, objeto desta Representação Administrativa, totalizam nas competências de 11/2009 ao décimo terceiro de 2009 o importe de R\$ 38.650,06 (trinta e oito mil, seiscentos e cinquenta reais e seis centavos), em valores originais”.

É o que se depreende, repiso, do relatório de análise dos recolhimentos previdenciários devidos e o que foi, de fato, integralizado pela demandada à frente do executivo de São José dos Ramos, no ano de 2009 (vide relatório nu.10242569.

Verifica-se que o ato de improbidade administrativa praticado pela Representada, na qualidade de então gestora do Município de São José dos Ramos/PB é de que, na sua gestão em 2009, não repassou ao instituto municipal de previdência os valores das contribuições patronais e as contribuições retidas dos servidores, contraindo dívida e um ônus que gera dano para os cofres públicos.

Resta, assim, demonstrada o dano suportado pelo Tesouro Municipal em virtude da atitude da Representada, em promover descontos das contribuições previdenciárias nos contracheques dos funcionários, mas retendo-os e desviando de sua finalidade, bem assim omitir o pagamento das contribuições patronais cujo resultado é o acúmulo de dívidas pelo ente público e dano a esfera previdenciária dos servidores, que deixam de ter suas contribuições previdenciárias recolhidas para fins de aposentadoria e outros benefícios incidentais.

A lei de improbidade administrativa na seção que versa sobre atos que causem prejuízo ao erário preceitua:

“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...”

Esse dano decorre do desvio de verba pública destinada ao Instituto de Previdência Social para outros fins, fato que resultou em outro ilícito, violação ao princípio da



legalidade.

Assim outro dispositivo na norma de regência foi afrontado diretamente, pois:

“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”.

Como se vê, uma só conduta para o concurso de dois ilícitos civis; desvio de aplicação de verbas e prevaricação administrativa ao deixar de cumprir ato de ofício de repassá-las ao Instituto.

Mais ainda, o poder-dever de executar o desconto previdenciário e recolher ao Instituto, também foi aviltado, nos termos do que estabelece a aludida Lei de Improbidade Administrativa:

Art. 4º **Os agentes públicos** de qualquer nível ou hierarquia **são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade,** impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Resta assim demonstrado que o ato praticado pela Representada se constitui em conduta de improbidade administrativa.

Essa conclusão é sedimentada pela manifestação judiciosa de diversos Tribunais, dentre os quais merecem transcrições os seguintes Julgados:

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, XI, DA LEI 8.429/92. EX-PREFEITO. **OMISSÃO NO REPASSE DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS.** MATERIALIDADE E AUTORIA COMPROVADAS. **GRAVIDADE DA CONDUTA.** PENALIDADES IMPOSTAS. ART. 12, II, DO MESMO DIPLOMA



LEGAL. INDISPONIBILIDADE DE BENS. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. POSSIBILIDADE. **SENTENÇA MANTIDA.**

1. Comprovada a conduta do ex-gestor municipal, capitulada no art. 10, XI, da Lei 8.429/92, consistente **na omissão em repassar à Previdência Social os valores recebidos a título de contribuição previdenciária, retidos na fonte de pagamento dos servidores públicos do município.** 2. **O repasse das contribuições previdenciárias ao INSS não é apenas formalidade da Pública Administração, mas requisito ao atendimento da moralidade e legalidade administrativas.** 3. **Caracterizada a má-fé.** O administrador público não atendeu ao chamado das autoridades competentes para a prestação de contas dos recursos não repassados à Previdência Social. 4. **Materialidade consubstanciada no ato omissivo do ex-prefeito, que realizou a retenção das contribuições previdenciárias sobre o valor pago aos servidores municipais e não as repassou ao INSS.** [...] 6. As sanções impostas na sentença - pagamento de multa civil, suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, ambas pelo prazo de 5 (cinco) anos - foram aplicadas em obséquio aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. 7. A imposição da pena de multa nas ações de improbidade administrativa destina-se a coibir a afronta ao princípio da moralidade ou probidade, revestindo-se de caráter punitivo do agente ímprobo e intimidativo sobre os demais componentes do grupo social quanto à prática de novas infrações, além de representar um fator de renda para o ente público prejudicado. 8. Afigura-se adequada a medida de indisponibilidade de bens para garantir a efetividade das sanções



de multa civil e ressarcimento ao erário, situação do caso vertente. Precedentes doutrinários e jurisprudenciais. 9. Apelação da parte requerida a que se nega provimento. (AC 0000063-04.2007.4.01.3302 / BA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO, TERCEIRA TURMA, e-DJF1 p.588 de 26/09/2014).

AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MÉRITO. DESVIO DE VERBAS. RETENÇÃO DE DESCONTOS PREVIDENCIÁRIOS EFETUADOS DOS VENCIMENTOS DE SERVIDORES MUNICIPAIS. ATO CONTRÁRIO À LEI MUNICIPAL Nº 949/2002, ART. 80. AGRESSÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E LEALDADE. CONFIGURAÇÃO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO E AGRESSÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. APLICAÇÃO DE SANÇÕES À LUZ DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA, SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS PELO LAPSO DE 5 (CINCO) ANOS E PROIBIÇÃO DO DIREITO DE CONTRATAR PELO PRAZO DE 3 (TRÊS) ANOS, A SEREM CONTADAS A PARTIR DO TRÂNSITO EM JULGADO DA DECISÃO. FIXAÇÃO DE VERBA HONORÁRIA. POSSIBILIDADE. ÔNUS DA SUCUMBÊNCIA. PRECEDENTES CITADOS.

1. PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA: A pecha processual não é digna de encômios e guarida. A redação inculpada no CPC, art. 330, inciso I, é de clareza solar: “O juiz conhecerá diretamente do pedido, proferindo sentença quando a questão de mérito for unicamente de direito, ou, sendo de direito e de fato, não houver necessidade de produzir prova”. A questão posta nos autos prescinde de perícia contábil.

2. É sufragado ao Magistrado, inclusive, indeferir a perícia, nos termos do CPC, parágrafo único, inciso II: “O juiz indeferirá a perícia quando for desnecessária em vista de outras provas



produzidas”.

3. A restrição ao direito do apelante somente estaria caracterizada se a perícia tivesse sido deferida, e, por acaso, não lhe tivesse sido dada a oportunidade de formular quesitos, uma vez que o CPC, art. 125, inciso I, assegura às partes igualdade de tratamento. Precedentes: STJ – REsp 1256968 / SP. RECURSO ESPECIAL 2011/0129772-0. Relator(a) Ministra LAURITA VAZ (1120). Órgão Julgador: T5 – QUINTA TURMA. Data do Julgamento: 19/06/2012. Data da Publicação/Fonte: DJe 19/09/2012. No mesmo sentido: STJ – REsp 827980-RS.

4. **MÉRITO. Deixar de repassar os valores descontados de vencimentos de servidores públicos a título de contribuição previdenciária importa ato de improbidade administrativa. Com a retenção/desvio das verbas houve uma manifesta agressão à Lei Municipal nº 949/2002**, especificamente ao seu art. 80, o qual prevê que os repasses das arrecadações e o recolhimento de contribuições devidas ao regime de previdência municipal deverão ser efetuados até o 5º (quinto) dias útil do mês subsequente ao da ocorrência do respectivo fato gerador.

5. **O desrespeito ao dever de repassar verbas descontadas de servidores** públicos municipais ao instituto de previdência municipal, em afronta a norma legal, sob o mero argumento de dificuldades financeiras do Município, indica a **existência do elemento subjetivo** da conduta do agente público, se não o dolo, ao menos a culpa, nas modalidades imperícia para o exercício da função e negligência para com o interesse público.

6. **Somente é dado ao administrador público praticar atos previstos em lei**, não lhe cabendo decidir, arbitrariamente, pela aplicação ou não de uma norma, ainda que entenda que a mesma não deva ser respeitada em determinado momento, **não lhe cabendo decidir, por critérios pessoais, a destinação de**



verbas públicas, cuja administração, vinculada à lei, é a ele atribuída em razão da função que exerce. Precedentes: TJMG – Processo: 104300650000500011 – MG. 1.0430.06.500005-0/001(1). Relator(a): ALMEIDA MELO. Julgamento: 01/03/2007. Publicação: 23/03/2007.

7. Reconhece o apelante que os atos praticados à frente do Poder Executivo da Ilha de Itamaracá – PE, embora tivessem ferido o princípio da legalidade, não foram praticados de má-fé, não causaram dano ao erário e não resultaram em vantagem patrimonial em seu favor. Persiste, portanto, na tese de que a condenação imposta no Juízo a quo não lhe é justa, pois agiu de forma menos gravosa para o Município, pensando apenas na coletividade e no bem comum.

8. A “retenção” ou “desvio” de verbas previdenciárias descontadas de servidores municipais enseja, em tese, dano moral aos munícipes, ao Instituto de Previdência

(Itamaracaprev - Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município da Ilha de Itamaracá) e aos seus contribuintes assistidos, e configura prática de ato de improbidade embasado na violação ao princípio da legalidade e lealdade, previstos no art. 11 da Lei nº 8429/92, face ao abuso de poder e desvio de finalidade. Precedente: STJ – Dados Gerais Processo: REsp 895530 PR 2006/0229652-0. Relator(a): Ministro LUIZ FUX. Julgamento: 18/11/2008. Órgão Julgador: T1 – PRIMEIRA TURMA. Publicação: DJe 04/02/2009.

9. Manutenção das sanções de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 5 (cinco) anos, proibição do direito de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de 3 (três) anos e perda do cargo ou função pública, todos com base na Lei de Improbidade Administrativa, art. 12, inciso III, cuja eficácia operar-



se-á com o trânsito em julgado da decisão.

10. Fixação de verba honorária, no percentual de 10% sobre o valor da causa, em razão do ônus da sucumbência, cf. CPC, art.

20. Doutrina: CARVALHO FILHO, José dos Santos, in Ação Civil Pública, Comentários por Artigo, 6ª ed; Lumen Juris; Rio de Janeiro, 2007, p. 485/486.

11. Apelo improvido, à unanimidade. (TJPE – APELAÇÃO N. 0000366-69.2005.8.17.0760 (0217526-4) 1ª Câmara de Direito Público – rel. Des. Jorge Américo Pereira de Lira - j. 20.08.2013).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - **VALORES DESCONTADOS DOS SERVIDORES NÃO REPASSADOS À PREVIDÊNCIA SOCIAL** - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONFIGURADA - DECISÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS – MEF14281 - BEAP

- A condenação além do *quantum* do pedido configura pecha *ultra petita* da sentença, impondo ao Tribunal o decote do excesso, não se confundindo com o vício *extra petita*, que importaria sua nulidade.

- Tratando-se de questão unicamente de direito, tem o juiz o poder-dever de conhecer diretamente do pedido, proferindo sentença, não configurando a medida afronta ao princípio da amplitude de defesa.

- O agente político - **prefeito municipal - que desconta dos servidores valores destinados à Previdência Social, mas não os repassa, dando-lhes destinação outra,** mesmo sem enriquecimento ilícito, **pratica ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da Administração Pública,** sujeitando-se, por isso, ao ressarcimento integral de eventual dano, à suspensão dos direitos políticos, ao pagamento de multa civil e à proibição de contratar com o Poder Público. Inteligência do art. 11 c/c art. 12, III, da Lei



nº 8.429/1992. (TJMG - APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0554.03.003484-3/001 – 5ª Câmara Cível – rel. Des. Nepomuceno Silva - j. 24.09.2009).

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. **OMISSÃO NO RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. EXISTÊNCIA.** Na qualidade de ordenador de despesas do Município, **o réu estava obrigado a providenciar o recolhimento das contribuições**, nos termos dos arts. 15, I, e 30, I, da Lei nº 8.212/91, sendo defeso buscar eximir-se de tal encargo imputando-o a seus subordinados. 4. **Conduta omissiva que, além de criminalizada** no Estatuto Repressor como apropriação indébita previdenciária (arts. 168-A), **atenta contra os princípios que norteiam a Administração Pública**, notadamente a legalidade e a moralidade administrativas. **A confissão e o posterior parcelamento fiscal do débito não têm o condão de, por si só, descaracterizar o ilícito civil** invocado, mormente quando tais providências foram efetuadas **na atual gestão**. (TRF 5ª Região - AC Nº 542814–PB (2009.82.01.003609-0) - rel. Des. Luiz Alberto gurgel de Faria – j. 12/12/2012)

Sobre a questão, Maria Sylvia Di Pietro elucida:

“Assim, o que quis dizer o legislador, com a norma do artigo 21, I, é que as sanções podem ser aplicadas mesmo que não ocorra dano ao patrimônio econômico. É exatamente o que ocorre ou pode ocorrer com os atos de improbidade previstos no artigo 11, por atentado aos princípios da Administração Pública.

A autoridade pode, por exemplo, praticar ato visando a fim proibido em lei ou diverso daquele previsto na regra de competência (inciso I do art. 11); esse ato pode não resultar em qualquer prejuízo para o patrimônio público, mas ainda assim



constituir ato de improbidade, porque fere o patrimônio moral da instituição que abrange as idéias de honestidade, boa-fé, lealdade, imparcialidade” (in, Direito Administrativo, 24.ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 840/841).

Resta, portanto, límpida a incidência do réu no art. 11 da Lei 8.429/92, pelo que passo a analisar as demais condutas estampadas na inicial.

3. DA EXISTÊNCIA DE DOLO

Consoante todo o demonstrado no presente *decisum*, agiu, portanto, com afoiteza, por manifesta afronta às normas legais e constitucionais, ao reger a máquina pública à sua mera liberalidade, a despeito do que preconiza o ordenamento jurídico e os princípios sensíveis à administração pública.

A despeito dessa obrigação de defesa da ordem jurídica, ressalte-se a imposição preceituada pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992):

“Art. 4º Aos agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos”.

A atitude do(a) Representado(a) atentou diretamente contra o princípio constitucional da legalidade ao perpetrar os atos acima descritos, o que se enquadra ao art. 11 da LIA.

Como demonstrado, todo agente público tem a obrigação de velar pela legalidade e os princípios norteadores da gestão pública, mas o demandado decidiu por ato próprio ir à contramão desta via imperiosa ao respeito à lei e a ordem.

Essa disposição de agir contra a lei, em proceder de má intenção, em deslealdade à primazia normativa, é promanar com má-fé, com contornos de ilicitude consciente. O ato administrativo foi realizado por iniciativa, vontade e determinação do promovido; não há que se falar em culpa ou coação, foi um ato pessoal.

Convém evidenciar que a presença do elemento subjetivo, o dolo, está inferido pelo conhecimento, consciência da ilicitude e a vontade do agente na sua perpetração de forma ampla e intensa em desprezar as imposições normativas.

Proceder dolosamente significa agir de forma livre e consciente, pretendendo



alcançar um resultado.

Note-se que o exame a respeito da má-fé estará presente, na relação jurídica, quando ausente a boa-fé (conceito negativo). Segundo Miguel Reale:

“Como se vê, a boa-fé não constitui um imperativo ético abstrato, mas sim uma norma que condiciona e legitima toda a experiência jurídica, desde a interpretação dos mandamentos legais e das cláusulas contratuais até as suas últimas consequências”.

No dizer de Miguel Reale Júnior:

“Todo agir é um conduzir-se. Toda ação é fruto de uma escolha, e toda escolha é fundada em valores que se põem como fim de agir. O homem age voltado para um resultado ou, por outras palavras, segundo uma ‘intencionalidade significativa.

O resultado almejado é reflexo de uma valoração que constitui o motivo do agir, conscientemente reconhecido como tal.

(...)

Concluindo: o dolo integra a ação, é parte de um todo ontologicamente indecomponível, não podendo estar fora de seu ente real por força de exigências metodológicas. Todo o comportamento é, em suma, teleológico e axiológico. A intencionalidade integra a ação.”

A Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, já decidiu:

"(...) 4. A conduta do recorrido, ao contratar e manter servidores sem concurso público na Administração, amolda-se ao caput do art. 11 da Lei nº 8.429/92, ainda que o serviço público tenha sido devidamente prestado, bem como não tenha havido má-fé na conduta do administrador." (STJ - 2ª Turma, REsp 988.374/MG, Rel. Min. Castro Meira, v.u., DJe 16.05.2008).

Poderá o agente, contudo, negar a intenção e dizer que “não teve dolo”. Nesse caso, não cabe ao autor da ação, Ministério Público, no caso, o autor da demanda, fazer prova negativa da ausência de elemento subjetivo. Primeiramente, compete ao autor a prova dos fatos alegados (o ônus da prova é de quem alega). Em segundo lugar, e, valendo-se do mesmo princípio, expresso no ordenamento processual, caberá à própria defesa tal mister, pois se trata



de fato modificativo do direito do autor.

Essa dedução está consignada, expressamente, pelo Código de Processo Civil, em seu artigo 333:

“Art. 373. O ônus da prova incumbe:

I – ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito;

II – ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor”.

A suposta ausência de dolo, portanto, é questão a ser trazida aos autos e provada pela defesa e, não, pelo autor, pois é fato que modifica a descrição fática.

A lição de Denílson Feitoza Pacheco é primorosa:

“A jurisprudência construiu a interpretação segundo a qual o dolo é presumido, mas se trata de presunção relativa, a qual pode ser afastada, competindo ao réu provar que não agiu com dolo. Por exemplo, se o réu subtraiu um carro apenas para passear, sem ânimo de se tornar proprietário, presume-se que agiu dolosamente para praticar o crime de furto, competindo ao réu demonstrar que não tinha dolo de furto (...).”

A conduta do(a) representado(a) se mostra, pois, impregnada de dolosidade, de profanação aos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, como dito, subsume-se ao tipo do artigo 11 da norma de regência.

Portanto, com base nas premissas fático-probatórias assentadas nas instâncias ordinárias, entendo presente o dolo suficiente para a configuração do ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.429/92.

4. DA APLICAÇÃO DAS PENALIDADES

Na fixação da pena, deve-se levar em conta a extensão do dano causado ao patrimônio público, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente, caso seja possível imputar-lhe (parágrafo único do art. 12).

As sanções previstas na Lei 8.429/92 são de extrema gravidade, devendo o juiz, ao aplicá-las, considerar a dimensão do ilícito para eleger as sanções que sejam compatíveis, a partir dos critérios da proporcionalidade e da razoabilidade.

É igualmente verdadeiro que o ilícito da improbidade sempre causa nefastos reflexos e não são poucos os que advogam a aplicação, em bloco, de todas as sanções indicadas



no artigo 37, §4º, da Constituição Federal, e no artigo 12 da Lei 8.429/92.

No entanto, temos que, a despeito de cumulativo, o rol comporta interpretação conforme a Constituição, de acordo com a gravidade do ilícito, e a partir dos critérios da proporcionalidade e da razoabilidade, permitindo, para a justa solução, a exclusão da sanção que, à vista do caso concreto, mostre-se desarrazoada ou por demais gravosas.

Nesse contexto, para um agente público que pratica um ato de improbidade administrativa revelado em uma conduta de pouca gravidade, não seria justo aplicar todas as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa. Já para aquele que causou grande dano ao erário e, ainda, se enriqueceu de forma ilícita, justo, necessário e imprescindível à aplicação de todas as sanções previstas na legislação. Igualar as duas condutas seria dar tratamento igual a casos distintos, numa clara violação aos princípios da isonomia e da proporcionalidade.

A jurisprudência esclarece:

“ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. O Tribunal a quo reformou a sentença que havia condenado os recorridos a ressarcir aos cofres públicos as importâncias recebidas devidamente corrigidas; aplicado multas; suspenso os direitos políticos dos demandados e os impedidos de contratar com a Administração Pública. Manteve, porém, "a condenação somente quanto ao ressarcimento integral do dano, de forma solidária, e o pagamento de multa civil, nos termos do art. 12 da Lei de Improbidade - nº 8.429/92". 6. A suspensão dos direitos políticos do administrador público e dos funcionários, além do impedimento de contratar com a Administração Pública, por danos de pequena monta causados ao erário – foram pagas 24 parcelas de R\$78,00 a Kelly e outras 24 parcelas de R\$63,60 a Ademir (funcionários demandados) em valores históricos conforme o recorrente à fl. 546 –, importa em sanções severas que não se coadunam com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, o que demonstra ter o Tribunal de origem agido de forma correta ao afastá-las, embora mantendo a condenação ao ressarcimento integral, de forma



solidária, bem como o pagamento da multa civil prevista na LIA".
(Precedentes. STJ, Recurso Especial 1097757/RS, Rel. Min.
Castro Meira, 2ª Turma, julgado em 01/09/09, publicado DJU em
18/09/09.)

O artigo 12, caput, da Lei n. 8.429/92, a bem da verdade, deixou expressa a obrigatoriedade de aplicação do princípio da proporcionalidade na fixação das sanções pela prática de um ato de improbidade administrativa.

Assim, entendo pertinente a aplicação das penalidades de suspensão dos direitos políticos e pagamento de multa.

DISPOSITIVO

Diante de todo o exposto, com arrimo no art. 487, I, do CPC, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE A PRETENSÃO INICIAL PARA CONDENAR Maria Aparecida Rodrigues de Amorim**, já qualificada, como incurso nas penas do art. 12, III, da Lei n. 8429/92, impondo-lhe as sanções de:

- **suspensão dos direitos políticos por 03 (três) anos;**
- **multa civil de 10 (dez) vezes o valor da última remuneração percebida enquanto ocupante do cargo de Prefeita de São José dos Ramos/PB.**

Sobre as condenações incidem juros de 0,5% ao mês e correção monetária pelo INPC, a partir da citação.

Condeno o(a) promovido(a) ao pagamento das custas processuais. Incabível a condenação em honorários, eis que intentada a ação pelo Ministério Público.

P.R.I. Ciência ao Ministério Público.

Uma vez transitado em julgado, expeçam-se as comunicações de ordem, inclusive ao Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Paraíba, bem como ao cartório da Zona Eleitoral correspondente, para fins da suspensão dos direitos políticos ora determinada.

Por fim, cadastre-se a presente condenação no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do CNJ.

Cumpra-se.

Pilar/PB, 04/05/20.

Antônio Carneiro de Paiva Júnior



Juiz de Direito

em jurisdição conjunta

