

AÇÃO CONJUNTA – META 04 DO CNJ
Vara Única de Caaporã

AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65) 0001532-64.2014.8.15.0021

[Improbidade Administrativa]

REPRESENTANTE: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DA PARAIBA,

MUNICIPIO DE CAAPORA

REU: JOAO BATISTA SOARES

SENTENÇA

RELATÓRIO

Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Estadual em face de João Batista Soares, ex-Prefeito do Município de Caaporã/PB, imputando-lhe prática de ato subsumível à Lei de Improbidade Administrativa – LIA, com supedâneo nas cópias da Notícia de Fato nº 2894/2014, que tramitou perante a Promotoria de Justiça Cumulativa de Caaporã/PB.

Narra a peça vestibular que o demandado João Batista Soares teria praticado atos pechados de ímprobos consistentes no pagamento em atraso dos salários dos servidores públicos do Município de Caaporã/PB, durante os anos de 2011 a 2014.

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

Devidamente notificado (num. 30429676, p. 58), o promovido apresentou defesa escrita, na qual suscita a inépcia da inicial por não demonstrar culpa/

dolo na conduta e a inexistência de ato de improbidade administrativa por não subsistir dolo e dano ao erário.

Não obstante as considerações prévias do representado, foi recebida a inicial (num. 30429677, p. 17).

O Município de Caaporã/PB requereu habilitação nos autos como litisconsorte ativo, consoante petição num. 30429677, p. 21/22.

Mesmo não comprovada a citação, o promovido apresentou contestação sob num. 30429677, p. 39/61, na qual sustenta as mesmas teses de mérito apresentadas na defesa preliminar.

Manifestação ministerial refutando as teses defensiva (num. 30429677, p. 67/33).

Intimadas as partes sobre provas, apenas o Ministério Público falou nos autos, pugnando pelo julgamento antecipado de mérito (num. 30429677, p. 77).

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 judiciousa 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 (atos de provimento de pessoal, procedimentos administrativos, notas de empenho e fiscais, ordem de pagamentos etc), 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 litúgio” (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 repunte 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, acrescer 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 dispende 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, acrescer 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).

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.**

1. 2. Da inépcia da inicial

O representado alega a inépcia da inicial por ausência de demonstração de dolo ou culpa do agente quanto às condutas elencadas na inicial.

Ocorre que o autor enquadrando a conduta da representada nos tipos dos arts. 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa (8.429/92), especificando em quais situações se enquadraria o ato ímprobo, relatando e qualificando os fatos de acordo com a previsão legal, pugnando por aplicação das sanções pertinentes.

Sobre a inépcia da inicial (denominada também de impossibilidade do pedido pelo réu), o STJ recentemente decidiu:

“ADMINISTRATIVO. ATO DE IMPROBIDADE.

ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/73. INEXISTENTE. REANÁLISE DA DOSIMETRIA DA PENA APLICADA. PRETENSÃO DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 7 DA SÚMULA DO STJ. ALEGAÇÃO DE INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 83 DA SÚMULA DO STJ. CARACTERIZAÇÃO DA PRESCRIÇÃO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 83 DA SÚMULA DO STJ E, POR ANALOGIA, DO ENUNCIADO N. 280 DA SÚMULA DO STF.

I - Quanto à violação ao artigo 535 do Código de Processo Civil de 1973, a argumentação revela-se improcedente. O acórdão recorrido não se ressentiu de omissão, obscuridade ou contradição, porque apreciou a controvérsia com fundamentação suficiente, embora contrária aos interesses dos réus. Além disso, está pacificado nesta Corte que o julgador não está obrigado a responder questionamentos ou teses das partes, nem mesmo ao prequestionamento numérico.

II - A alegação atinente à inadequação da subsunção dos atos praticados como ímprobos retrata questão que, para a reversão do entendimento firmado pelo Tribunal a quo, demanda incontestemente revolvimento fático-probatório. Por consequência, o conhecimento da

referida temática resta obstaculizada diante do verbete sumular n. 7 do Superior Tribunal de Justiça. A reanálise da dosimetria de sanções impostas em ações de improbidade administrativa implica, igualmente, em revolvimento fático-probatório, hipótese também inadmitida pelo verbete sumular n. 7 do Superior Tribunal de Justiça.

III - A alegação de inépcia não prospera. A petição inicial descreveu com clareza o fato pelo qual estavam sendo processados os réus, bem como indicando os dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa reputados violados, quais sejam, 9º, 10 e 12, incisos I e II, e, ainda, apresentado pedidos congruentes com as causas de pedir próxima e remota delineadas. Dessa forma, assegurou-se o exercício dos direitos fundamentais da ampla defesa e do contraditório. Precedentes: REsp 1186389/PR, Rel. Ministro CESAR ASFOR ROCHA, Rel. p/ Acórdão Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/04/2015, DJe 07/11/2016.

IV - No que tange à caracterização da prescrição, igualmente, não prospera a tese aventada. O fato que ensejou a propositura da ação de improbidade administrativa ocorreu no ano de 2000. Noutro vértice, a demanda foi proposta em 2004 e, portanto, dentro do

lapso temporal quinquenal, estabelecido no artigo 23, inciso II, da Lei n. 8.429/92 c. c. artigos 132 e 142, inciso I, da Lei n. 8.112/90. Precedente: REsp 965.340/AM, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/09/2007, DJ 08/10/2007, p. 256 V - Não se conhece do recurso interposto, quanto a prescrição, à luz da Lei Complementar do Estado de São Paulo (Lei Complementar Estadual n. 207/1979), haja vista tratar-se de legislação local, hipótese impeditiva de abordagem em sede de recurso excepcional, segundo a Súmula n. 280 do Supremo Tribunal Federal.

VI - Agravo interno improvido”.

(AgInt no REsp 1606210/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/08/2017, DJe 28/08/2017).

Ademais, o próprio Código de Processo Civil preconiza:

“Art. 322.

(...)

§ 2º A interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé”.

Aliás, o dolo ou a culpa que a ré alega inexistirem, em verdade, se confundem com o mérito da ação, cuja análise oportuna não é o momento do

recebimento da inicial, mas sim no julgamento de mérito da ação.

Portanto, entendendo suficientemente delineados os fatos e fundamentos na inicial, acostados ao vasto acervo de documentos que a instrui, afasto a inépcia da inicial suscitada.

2. DO JUÍZO DE IMPROBIDADE

De logo, impende destacar que a inicial vem instruída pela Notícia de Fato n. n° 2894/2014, confeccionado no âmbito da Promotoria de Justiça cumulativa de Caaporã/PB, para apuração do atraso reiterado no pagamento dos servidores público municipais.

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 pelo interessado.

Isto posto, passo a examinar a conduta imputada.

Narra a peça inaugural que o promovido, enquanto Prefeito de Caaporã/PB, reiteradamente atrasou os pagamentos dos salários dos servidores públicos municipais, entre os meses de fevereiro de 2011 a junho de 2014.

De acordo com a vasta documentação acostada aos autos com a inicial, com exceção do mês de dezembro de 2011, o promovido deixou de pagar os salários em dia, isto é, do período apurado, 40 meses tiveram os respectivos salários pagos em atraso, chegando, em alguns episódios, a dois meses de atraso, a saber o

pagamento referente a abril de 2014, que só teve o pagamento integralizado em 14/07/2014.

Especificamente, no contexto probatório, podemos observar ofício oriundo da Diretoria de Recursos Humanos de Caaporã (num. 30429676, p. 26/34), o qual detalha, mês a mês, as datas de pagamento dos salários no período apontado na inicial, sendo nítida a irregularidade e os atrasos na quitação dos vencimentos dos trabalhadores municipais de Caaporã/PB.

Importa fazer uma breve digressão acerca da abordagem constitucional e legal sobre o tema.

O princípio do equilíbrio orçamentário constitui um dos postulados básicos das finanças públicas. Logo, não é admissível a aprovação de um orçamento desequilibrado, nem, muito menos, a execução desequilibrada dele, tal como se verificou no período em comento no município de Caaporã.

Ora, o administrador público tem que velar pelo equilíbrio orçamentário, arrecadando os tributos devidos e efetuando os pagamentos correntes da máquina administrativa.

Como é de conhecimento geral, as verbas públicas devem ser destinadas aos seus fins específicos, quais sejam: fazer frente às despesas operacionais da máquina administrativa, pagar dívidas já assumidas e investir em programas de governo.

Dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve trazer o anexo de metas fiscais, no qual o ente tem de fazer um demonstrativo, ano a ano, da margem de aumento das despesas obrigatórias

de caráter continuado, como é a relativa ao pagamento do pessoal (artigo 4º, §2º, inciso V da Lei Complementar nº 101/2000).

Tal providência visa ao controle das finanças públicas. Ora, se o município de Caaporã deixou de efetuar o pagamento do pessoal, o que, por si só, já corresponde a uma ilegalidade, significa que deixou de considerar a margem de aumento das despesas obrigatórias de caráter continuado, que planejou incorretamente o orçamento, ou, mais grave ainda, que utilizou os recursos orçamentários destinados ao pagamento de pessoal para outras finalidades.

O diploma legal em apreço estabelece, outrossim, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias será acompanhada de um Anexo de Riscos Fiscais, no qual “serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.”

Além disso, conforme frisado anteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê, como instrumento de controle das finanças públicas, além da reserva de contingência, a limitação de empenho, a qual, aliás, não pode recair sobre obrigações legais do ente, tais como o pagamento de pessoal.

Assim, quando tinha clara ciência da sua obrigação legal de pagar em dia os vencimentos dos servidores, o réu descumpriu adrede seu conteúdo, motivo pelo qual cometeu, dolosamente, ao menos em tese, o crime de responsabilidade previsto no artigo 1º, incisos III e XIV do Decreto-lei nº 201/1967.

Logo, sobram razões para reconhecer a procedência da ação, porquanto referida falta de pagamento, além de ser extremamente lesiva ao

patrimônio público municipal, prejudicou a continuidade do serviço público, motivo pelo qual o Ministério Público lançou mão da presente ação civil pública.

Ante a situação exposta, nota-se que, além de uma desorganização administrativa, viveu a municipalidade envolvida em poder praticamente ditatorial do administrador pública, quando este opta por realizar pagamento de servidores no dia que lhe apraz.

Ora, na forma do artigo 37, inciso XV da Constituição Federal, o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis. Ocorre que, no caso em apreço, os funcionários municipais não estando sequer gozando do direito às suas remunerações. Malgrado estejam a sofrer com o não pagamento dos seus vencimentos, permanecem a trabalhar.

Deve-se observar, ainda, que a Lei de Responsabilidade Fiscal limitou o gasto de pessoal do executivo municipal, no seu artigo 20, inciso III, alínea “b”, em 56% da receita corrente líquida do município. Se existe a previsão orçamentária de gasto com pessoal e tal não se consubstancia com o devido pagamento de salários aos servidores, além de gastar mal o dinheiro previsto no orçamento, cria o gestor um passivo à municipalidade, o que não pode ser admitido.

Dessa forma, é necessário forçar o gestor a cumprir o mandamento orçamentário que prevê o gasto com o funcionalismo. Se o servidor presta o serviço, tem, *incontinenti*, direito à percepção de seu salário, não estando o pagamento sujeito ao poder discricionário do gestor público.

Assim, o atraso salarial ora questionado revela que o tratamento dado pelo gestor público ao pagamento do seu funcionalismo foi totalmente arbitrário. Isso

porque o administrador deve atuar conforme a norma, em prol do interesse público. Ao deixar de fazê-lo, violou os princípios administrativos da legalidade, da finalidade e definitivamente, o princípio da moralidade administrativa.

Pode-se afirmar, com propriedade, que, no âmbito do direito administrativo, somente é permitido ao agente atuar de acordo com os mandamentos legais.

Por essa limitação legal da competência do agente público, é intolerável a eventual alegação de desconhecimento da lei ou erro pelo agente, desenhando-se a presunção que milita em seu desfavor: sempre que o agente descumprir a norma legal ou agir em desacordo com aquilo que lhe é determinado, presume-se a sua má fé.

Por fim, de bom alvitre ressaltar que a supremacia do interesse público, um dos princípios implícitos da administração, implica o dever de todo ato da administração atender a uma finalidade pública, alçando o interesse da coletividade acima do interesse do indivíduo. E, no caso dos autos, houve grave violação a esse princípio com a falta de pagamento dos agentes públicos no extenso período de fevereiro de 2011 a junho de 2014.

Agindo dessa forma, o Prefeito Municipal cometeu ato de improbidade administrativa consistente em inobservar os princípios administrativos da legalidade e da moralidade, pois lesa o direito fundamental de todo e qualquer trabalhador que é a percepção de salário, sem o qual o trabalho deixa de sê-lo para se tornar escravidão.

A situação de atraso dos salários gerou o empobrecimento da cidade, pois como é sabido, em cidades do porte de Caaporã, as atividades giram, também e expressivamente, em torno do serviço público, que é a maior fonte de renda da população.

Sem salários, os funcionários públicos e suas famílias não podem consumir produtos ou serviços, de forma que sofrem não só estes, mas os comerciantes e autônomos de toda a cidade.

Vê-se, sem sombra dúvida, que a permanência de tal gestor público no cargo que ocupava foi nociva não só aos funcionários públicos mas à comunidade de modo geral, que sofreu com a falta de distribuição de parte da renda da cidade por tanto tempo, circunstância que faz parecer que, ao prefeito tudo era permitido e nenhuma consequência havia.

Os vencimentos constituem verba alimentícia, imprescindíveis à subsistência do servidor público, ao qual se impõe regime diferenciado em relação ao trabalhador particular, inclusive com vedação de acumulação de funções, com as ressalvas legais, para que se dedique exclusivamente ao seu mister, voltado à satisfação do interesse público.

Estão catalogados no art. 7º da Constituição Federal como direitos sociais, sendo qualificados como direito individual indisponível e homogêneo, em face de sua origem comum, daí emergindo a legitimidade ativa do MP para a pretensão deduzida nos autos.

Por outro lado, ao tomar posse, o Prefeito assumiu a direção da Alta Administração Pública municipal, respondendo, como seu representante, pelos ônus e encargos do Município, ainda que assumidos em momento anterior.

Essa é uma das vertentes do Princípio da Impessoalidade, a indicar que o ato do agente é imputado ao órgão ou ente público. Não importa se outro era o gestor público à época em que os vencimentos deveriam ter sido pagos: a obrigação de pagar é do Município, independentemente de quem seja o gestor na atualidade; a obrigação é do ente público e não do seu administrador.

Ao deixar de cumprir voluntariamente obrigação legalmente imposta ao Município, o ex-Prefeito violou os princípios que regem a Administração Pública, sobretudo os da legalidade e da impessoalidade, incorrendo em ato de improbidade administrativa, a teor do art. 11 da Lei nº 8.429/92, mormente o seu inciso II, ao dispor:

“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 (...).”.

Discorrendo sobre o princípio da impessoalidade e responsabilidade do agente público, rompendo com o dever jurídico subjacente ao seu status funcional, o agente passa a ser regido por uma sistemática legal cuja incidência é deflagrada com a prática do ato ilícito (ou omissão na prática de ato de ofício), daí surgindo um novo dever jurídico, que pode consistir na imperativa reparação do dano causado ou na sujeição a uma medida punitiva de natureza penal, cível, política ou administrativa.

As sanções por improbidade estão inseridas nesta última categoria.

Acerca do princípio da legalidade, o princípio da legalidade encontra previsão expressa no art. 37, caput, da Constituição, sendo cogente sua observância por parte da administração pública de qualquer dos Poderes.

O tratamento dispensado pelo sistema constitucional ao referido princípio denota claramente que, regra, deve existir uma relação de conformidade entre os atos administrativos e a lei.

Ora, se a lei estabelece a obrigação de o administrador efetuar o pagamento dos vencimentos dos servidores públicos pelos serviços prestados, o seu descumprimento voluntário importa frontal violação do princípio da legalidade, segundo o qual a atuação do administrador deve pautar-se pela lei.

Divergências doutrinárias e até jurisprudenciais à parte, para a caracterização da improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública exige-se o dolo na conduta do agente, consistente na conduta consciente e voluntária, dirigida a um fim ilícito.

Tratando-se de elemento subjetivo da conduta do agente, cuja aferição não é possível objetivamente, não se dispensa as circunstâncias do caso nessa avaliação. E, na espécie, o requerido João Batista Soares não apresentou nenhuma justificativa plausível, fundada em prova cabal, do não pagamento dos vencimentos dos servidores.

O requerido, como Prefeito eleito do Município de Caaporã, tinha plena consciência de sua obrigação de pagar os vencimentos em atraso. O inadimplemento foi voluntário e inescusável, portanto, doloso.

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 respeito 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 dolo, 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 João Batista Soares**, já qualificado, como incurso nas penas do art. 12, II e III, da Lei n. 8429/92, impondo-lhe as sanções de:

- suspensão dos direitos políticos por 05 (cinco) anos;

- multa civil de vinte vezes o valor do último salário percebido enquanto ocupante do cargo de Prefeito de Caaporã/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.

CAAPORÃ, 21 de setembro de 2020.

Antônio Carneiro de Paiva Júnior

Juiz de Direito

em jurisdição conjunta

«
Movimentação
Movimento