



**PODER JUDICIÁRIO  
ESTADO DA PARAÍBA  
4ª VARA DA COMARCA DE PATOS  
REGIME DE JURISDIÇÃO CONJUNTA – META 04 DO CNJ**

Ação civil pública por ato de improbidade administrativa  
Processo n. 0003204-62.2015.815.0251  
Autor: Ministério Público do Estado da Paraíba  
Réus: Francisca Gomes de Araújo Motta e Maria Assunção de Lucena Trindade

**SENTENÇA**

Vistos, etc.

Trata-se de ação de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Estadual, através da Promotoria de Justiça de Patos/PB, em face de Francisca Gomes de Araújo Motta e Maria Assunção de Lucena Trindade, respectivamente ex-Prefeita e ex-Secretária de Infraestrutura de Patos/PB, imputando-lhes a prática de atos subsumíveis ao art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa – LIA, consistente no descumprimento reiterado e injustificado das promovidas em atender às requisições de informações oriundas do Ministério Público, conforme restou apurado na Notícia de Fato n. 8242/2013.

Narra a peça vestibular que a representada Francisca Motta, então Prefeita de Patos/PB, recebeu pessoalmente as notificações n. 352/2014 e 562/2014, bem como a representada Maria Assunção, à época Secretária de Infraestrutura de Patos/PB, recebeu pessoalmente a notificação n. 563/2014, todas com a mesma finalidade; entretanto, negaram-lhes atendimento, de forma injustificada.

Requeru o Parquet a condenação das promovidas nas penas do art. 11 da LIA e, ainda, na reparação por danos morais extrapatrimoniais, em virtude da violação ao princípio da probidade administrativa.

Devidamente notificadas, fls. 83/84, apenas a ré Francisca Motta apresentou defesa prévia (fls. 101/167), alegando, em suma, a inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, a edição de decreto municipal delegando aos secretários municipais a competência para responder às requisições externas e, por fim, a ausência de dolo.

Por seu turno, a promovida Maria Assunção absteve-se de participar do juízo de prelibação (vide certidão cartorária – fl. 169), a que alude o art. 17, §8º

da LIA, seguindo-se o recebimento da petição inicial, consoante decisão de fl. 170/171v.

Citadas, fls. 177 e 221, a promovida Francisca Motta apresentou contestação (fls. 178/212), sustentando, em suma: a) a inaplicabilidade da LIA aos agentes políticos; b) que acreditava que as requisições teriam sido atendidas, pois delegou, por meio de decreto municipal, o seu cumprimento a seus secretários municipais; d) ausência de intenção dolosa e má-fé.

Por sua vez, a representada Maria Assunção juntou defesa (fls. 222/228), na qual assevera, suscintamente, a ausência de dolo e de dano ao erário.

Impugnação ministerial às contestações – fls. 230/236.

Vieram-me os autos conclusos.

É o relatório. DECIDO.

## FUNDAMENTAÇÃO

### DO EXAME DAS QUESTÕES PRÉVIAS

#### 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(s) Representado(a)(s).

A presente ação foi embasada, fundamentalmente, por documentos públicos, inseridos no bojo da Notícia de Fato n. 8242/2013, não tendo havido, por parte da parte promovida, qualquer contraprova capaz de afastar a veracidade dos documentos colacionados pelo autor ao longo de toda a marcha processual realizada em juízo.

Evidencia-se assim, que o feito se encontra instruído com os documentos e provas suficientes e necessárias, ao seu amplo conhecimento e elementos probantes capazes de proporcionar juízo de valor com a segurança jurídica indispensável para a prolação de manifestação judiciousa definitiva, notadamente porque o processo criminal cujas cópias instruem a presente ação foi conduzido com resguardo do contraditório e da ampla defesa.

Portanto, 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 o antecipadamente o mérito quando menciona **“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” (SRJ – 4ª T., Ag 14.952-DF-AgRg, rel. Min. Sálvio de Figueiredo, j. 4.12.91, DJU 3,2,92, p. 472).

Com efeito, se encontrando o processo instruído com as provas documentais necessárias ao seu deslinde, impõe-se a aplicação do dever do Juiz **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 o julgamento do mérito de forma antecipada para atender as diretrizes processuais acima proclamadas, ao tempo em que afasta a impertinência de outros atos solenes processuais que não influenciaria na decisão desta causa.

Nesse sentir:

“Presentes as condições que ensejam o **juízo 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).

## **2. Da desnecessidade de provas testemunhais e/ou pericial**

A presente demanda é **fundada em documentos** (cópia de processo criminal que culminou na condenação do representado), 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, de modo que, a prova testemunha 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** 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 **omagistrado 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**, vê-se que, a par de oportunizados outros 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-DE, 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 **quenão 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).

E mais, é garantia constitucional a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, devendo sua 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**, que se encontram 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 protelatório 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 parágrafo único do art. 370 do Código

de Processo Civil fica(m) **INDEFERIDO(S) O(S) REQUERIMENTO(S) DE OUTRAS PROVAS**, e com fundamento no art. 355, I, do Código de Processo Civil, e **PROCEDE-SE O JULGAMENTO ANTECIPADO DO MÉRITO**.

### **3. Da inaplicabilidade da LIA aos agentes políticos**

Sustenta a ex-Prefeita promovida que o regime da improbidade administrativa não se aplica aos exercentes de mandato eletivo, no particular Prefeito, dada a responsabilidade político-administrativa prevista no Decreto-Lei n. 201/67.

A este respeito, com a devida vênia, entendo inaplicável, nesta hipótese, o entendimento sufragado na Reclamação 2.138-6/DF, pelo colendo STF – no sentido de que "os Ministros de Estado, por estarem sujeitos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, "c"; Lei 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992)" - posto que (ex-)Prefeito goza de situação jurídico-constitucional distinta daquela julgada pela Suprema Corte.

Ademais, o mesmo STF tem entendido, em diversas Reclamações ali ajuizadas por Prefeitos e ex-Prefeitos contra os quais foi movida ação de improbidade administrativa, em 1º grau, que a decisão proferida na Reclamação 2.138-6/DF, não o foi em controle abstrato de constitucionalidade, não tendo, pois, efeito vinculante ou *erga omnes*, aproveitando seus efeitos apenas às partes, inexistindo, sobre o assunto, súmula vinculante (v.g. Reclamações 5.027-1/PB, Relatora Min. Cármen Lúcia, DJ de 30/03/2007, e Agravo Regimental na mesma Reclamação, DJ de 21/09/2007; Rcl 5.081/PB, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 28/05/2007).

Em igual sentido:

“ADMINISTRATIVO. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICABILIDADE A PREFEITO MUNICIPAL. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO STJ. 1. A jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que os Prefeitos Municipais, apesar do regime de responsabilidade político-administrativa previsto no Decreto-Lei 201/67, estão submetidos à Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), em face da inexistência de incompatibilidade entre as referidas normas. 2. Efetivamente, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Reclamação 2.138/DF, à luz da Lei 1.079/1950, afastou a aplicação da Lei 8.429/1992 em relação ao Ministro de Estado, então reclamante. Entretanto, a própria Excelsa Corte já proclamou que a referida decisão somente tem efeitos inter partes (Rcl. 5.703/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carmen Lúcia, Dje 15.10.2009) e não possui caráter vinculante. 3. Agravo regimental não provido”. (AGRESP 201201136446, MAURO CAMPBELL MARQUES, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE

[DATA:26/09/2012. DTPB\).](#)

Resta rechaçada, portanto, a prejudicial acima.

## **DO JUÍZO DE IMPROBIDADE**

Antes de examinar os aspectos fáticos da presente ação, porém, é mister estabelecer as premissas necessárias à exata compreensão do ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública.

Em primeiro lugar, todo e qualquer ato de improbidade administrativa se qualifica como uma ilicitude decorrente da infringência ao princípio constitucional da moralidade, o que exige do aplicador a aferição da eticidade da conduta do agente público ou terceiro, de acordo com as regras morais amplamente reconhecidas no atual contexto social.

A este respeito, leciona a doutrina, *in verbis*:

“A improbidade se configura como a violação a um dever específico, que é o do respeito à moralidade. Não se confunde improbidade como ilicitude em sentido amplo. Pode haver ilicitude sem haver improbidade. A improbidade pressupõe um elemento subjetivo reprovável. Como regra, a improbidade se aperfeiçoa mediante um elemento doloso, admitindo-se a forma culposa como exceção. A improbidade não se configura pela mera atuação defeituosa do agente – o que não significa reconhecer a regularidade jurídica de ações e omissões culposas. (...) Não é juridicamente admissível escusa fundada, por exemplo, na ausência de conhecimento específico, quando for da essência da função a adoção de todas as providências destinadas a impedir a consumação de danos. Em outras palavras, existem hipóteses em que a relevância da função é tamanha que qualquer negligência se configura como imoral”. (JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 1010-1011).

O art. 11 da LIA estabelece uma definição ampla do ato de improbidade administrativa, considerando como tal a “ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições”.

A despeito da clarividência da determinação legal, o dispositivo mencionado vem sofrendo uma interpretação restritiva, como forma de garantir a segurança jurídica e atender aos fins sociais da norma, de modo que tem-se estabelecido que o ato de improbidade administrativa se subsumirá ao disposto no art. 11, quando houver um comportamento doloso, através do qual, a desonestidade, a parcialidade, a ilegalidade ou a deslealdade visem a atingir um resultado ímprobo, ainda que sem dano patrimonial.

Neste sentido:

“[...] 1. O caráter sancionador da Lei 8.429/92 é aplicável aos agentes públicos que, por ação ou omissão, violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade às instituições e notadamente: (a) importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); (b) causem prejuízo ao erário público (art. 10); (c) atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11) compreendida nesse tópico a lesão à moralidade administrativa. 2. A má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador. 3. A improbidade administrativa está associada à noção de desonestidade, de má-fé do agente público, do que decorre a conclusão de que somente em hipóteses excepcionais, por força de inequívoca disposição legal, é que se admite a sua configuração por ato culposo (artigo 10, da Lei 8.429/92). [...] 6. Ademais, a exegese das regras insertas no art. 11 da Lei 8.429/92, considerada a gravidade das sanções e restrições impostas ao agente público, deve se realizada com ponderação, máxime porque uma interpretação ampliativa poderá acoimar de ímprobos condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público e preservada a moralidade administrativa e, a fortiori, ir além do que o legislador pretendeu. 7. Outrossim, é cediço que não se enquadra nas espécies de improbidade o ato praticado por administrador inepto. Precedentes: Resp 1149427/SC, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/08/2010, DJe 09/09/2010; e REsp 734984/SP, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/12/2008, DJe 16/06/2008. [...]. (REsp 980706/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/02/2011, DJe 23/02/2011). 3. O ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.249/1992 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência desta Corte [...]”. (REsp 1214605/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/06/2013, DJe 13/06/2013).

Fixadas estas balizas, passo ao exame da conduta imputada às promovidas.

Pelo que se extrai da documentação constante dos autos da Notícia de Fato n. 8242/2014, fls. 17/78, foi enviada a notificação n. 352/2014, recebida pela

então Prefeita, ora primeira promovida, requisitando informações necessárias ao controle externo da administração pública, no sentido de verificar a legalidade/existência de demolição de cerca ou muro em imóvel particular localizado na Rua Bancário Jarbas Moura Costa, bairro Novo Horizonte, Patos/PB, conferindo à primeira promovida o prazo de vinte dias para o atendimento, o que não foi cumprido, conforme certidão de fl. 72.

Num segundo momento, foram enviadas as Notificações ns. 562/2014 e 563/2014, respectivamente à então Prefeita Francisca Motta (recebimento pessoal em 21/01/2015) e à sua Secretária de Infraestrutura, Maria Assunção (recebida pessoalmente por ela em 19/12/2014), reiterando a requisição das mesmas informações (fls. 74/75 dos autos), ocasião em que, mais uma vez, escoou o prazo e as promovidas permaneceram silentes, não atendendo ao requerido pelo Ministério Público.

Não há dúvidas, portanto, de que as promovidas não só transgrediram o art. 26 da Lei n. 8.625/93 (*“No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá: (...) b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”*), como também menosprezaram deliberadamente o exercício das prerrogativas institucionais do Ministério Público, notadamente no poder de requisição e acesso aos documentos e informações públicos o que, ao fim e ao cabo, implica criar óbices ao controle externo da atividade administrativa, consagrado em inúmeros dispositivos constitucionais, tais como art. 37, caput e art. 70.

Com a devida vênia, vê-se que as razões de defesa não merecem procedência.

A representada Francisca Motta alega que delegou, mediante Decreto Municipal, a responsabilidade pelo atendimento das requisições feitas por órgãos de controle externo aos seus secretários municipais.

Frise-se que este ato administrativo – delegação – não tem o condão de exonerar a ex-Prefeita representada da responsabilidade administrativa, que lhe caberia exclusivamente, por força do art. 26 da Lei n. 8.625/93, sob pena de esvaziamento do poder de requisição ministerial.

Acrescente-se que não é razoável que se permita ao gestor público ocupante de cargo eletivo manter comportamento que despreze o exercício de uma das funções de um órgão constitucionalmente criado para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, dentre os quais, a manifesta pretensão de toda a comunidade na transparência administrativa e no contínuo controle externo da atividade pública, o que, a meu ver, coincide com o sentimento ético popular, de onde se pode inferir a ocorrência não de mera atuação defeituosa do agente, mas de verdadeiro ato de improbidade que atenta aos princípios da administração pública.

Ainda, cumpre pontuar o teor do Decreto n. 080/2013, seu art. 1º:

“Art. 1º. Fica decretado que é de responsabilidade

exclusiva funcional de casa Secretário Municipal o dever de prestar informações quando estas forem requeridas por Órgãos de fiscalização de Controle Externo, por meio de Notificações, de competência de cada Secretaria, quando estas forem devidamente necessárias para dirimir quaisquer dúvidas referentes a procedimentos tomados, realizados e já executados neste Município”.

Percebe-se que o referido decreto dispõe que é de responsabilidade do Secretário prestar informações que competirem à sua secretaria, sem dispor sobre a responsabilização do secretariado sobre requisições dirigidas à própria Prefeita, cuja responsabilidade e atribuição compete a mesma enquanto ocupante do referido cargo.

Ademais, mesmo em caso de considerar a delegação de competência por meio do referido decreto, a então Prefeita não teve sequer a diligência de comunicar a edição do decreto aos órgãos requisitantes, notadamente ao Ministério Público Estadual, para ciência acerca de que as requisições em aberto e futuras estariam sob responsabilidade, para atendimento, da Secretaria Municipal competente.

Outrossim, diante da reiteração dos expedientes já enviados à Prefeita para obtenção das informações requeridas, é de não se considerar a boa-fé da ex-Prefeita representada, eis que, diante da inércia de sua secretaria de infraestrutura em atender às requisições ministeriais, manteve-se inerte, obstando voluntariamente a atuação ministerial em favor do bem público enquanto fiscal da lei.

Ambas as representadas suscitam, ainda, a inexistência de dolo, pelo que estariam suas condutas afastadas do conceito de improbidade.

Ocorre que não é necessária a comprovação de dolo específico para a condenação por ato de improbidade administrativa previsto no artigo 11 da Lei 8.429/1992, pois a atuação deliberada em desrespeito às normas legais, cujo desconhecimento é inescusável, evidencia a presença do dolo, sendo bastante, pois, para a configuração do ato ímprobo no caso o dolo eventual ou genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública.

Saliente-se que, no mesmo sentido já se pronunciou o E. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, *in verbis*:

“[...] 2. Os Prefeitos Municipais, ainda que sejam agentes políticos, estão sujeitos à Lei de Improbidade Administrativa, conforme o disposto no art. 2º dessa norma, e nos artigos 15, V, e 37, § 4º, da Constituição Federal. Também estão sujeitos à ação penal por crime de responsabilidade, na forma do Decreto-Lei nº. 201/67, em decorrência do mesmo fato. Precedentes do STJ e deste Tribunal. 3. O descumprimento injustificado de requisição ministerial por Prefeito configura ato de improbidade

administrativa, previsto no art. 11, II, da Lei nº 8.249/92. 4. As penalidades aplicadas estão razoáveis (adequadas, sensatas, coerentes) e proporcionais (compatíveis com a gravidade e extensão do dano - material e moral) ao ato de improbidade praticado. 5. Apelação não provida". (AC 200838130031971, DESEMBARGADOR FEDERAL TOURINHO NETO, TRF1 - TERCEIRA TURMA, e-DJF1 DATA:29/07/2011 PAGINA:52.).

Consoante todo o demonstrado no presente *decisum*, agiu, portanto, com afoiteza, por manifesta afronta às normas legais e constitucionais, ao conduzirem 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 das Representadas 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 genérico, 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).

Igualmente a inexistência de dano ao erário, conforme ventilado pela ré Maria Assunção de Lucena Trindade, merece afastamento.

É que os atos ímprobos acima esmiuçados constituem um atentado contra os princípios que regem a Administração Pública, especialmente o da legalidade e publicidade, e sua configuração independe de demonstração de dano ao erário para fins de aplicação das sanções previstas no art. 11 da Lei n. 8.429/92.

Portanto, insubsistentes as teses defensivas, a condenação por ato que se amolda ao tipo do art. 11 da Lei 8.429/92 é medida que se impõe, sujeitando-se as agentes às penas previstas no art. 12, III, do mesmo diploma legal.

## **DOS DANOS EXTRAPATRIMONIAIS COLETIVOS**

No que se refere ao pedido de dano moral coletivo, mister algumas outras considerações.

Filio-me ao entendimento de que é plenamente indenizável o dano moral coletivo ou difuso, com extração no microsistema de direitos coletivos (v.g. 6º, VI do CDC c/c art. 12 da LIA c/c art. 3º da Lei 7.347/1985 e, ainda, art. 1º, III da Constituição Federal), não vislumbrando qualquer incompatibilidade entre as noções de dor e sofrimento psíquico e de transindividualidade do interesse, notadamente quando o fato transgressor seja de significativa gravidade a ponto de produzir verdadeiros sofrimentos, intranquilidade social e alterações relevantes no sentimento coletivo de dignidade humana.

A esse respeito, vale transcrever trecho de voto da lavra do e. Ministro Massami Uyeda:

“Todavia, é importante deixar assente que não é qualquer atentado aos interesses dos consumidores que pode acarretar dano moral difuso, que dê ensanchas à responsabilidade civil. Ou seja, nem todo ato ilícito se revela como afronta aos valores de uma comunidade. Nessa medida, é preciso que o fato transgressor seja de razoável significância e desborde os limites da tolerabilidade. Ele deve ser grave o suficiente para produzir verdadeiros sofrimentos, intranquilidade social e alterações relevantes na ordem extrapatrimonial coletiva. A propósito, "(...) Se a doutrina e a jurisprudência, ao se pronunciarem sobre o dano extrapatrimonial individualmente considerado, ressaltam que as ofensas de menor importância, o aborrecimento banal ou a mera sensibilidade não são suscetíveis de serem indenizados, a mesma prudência deve ser observada em relação aos danos extrapatrimoniais da coletividade. Logo a agressão deve ser significativa; o fato que agride o patrimônio coletivo deve ser de tal intensidade e extensão que implique na sensação de repulsa coletiva a ato intolerável." (ut BIERNFELD, Dionísio Renz. Dano moral ou extrapatrimonial ambiental. São Paulo. Ltr, 2009, p. 120)." (STJ, RESP 2010/0197076-6/RJ, Rel. Massami Uyeda, j. 02/02/2012).

No caso em apreço, porém, não vislumbro a ocorrência de dano moral coletivo.

É que a despeito da ocorrência do ato de improbidade administrativa imputado, o comportamento em si, consistente na omissão em atender às requisições ministeriais, conquanto transgrida a ordem jurídica e o sentimento de moralidade vigente, não tem a aptidão para provocar sofrimento ou intranquilidade social. Perceba-se que a comunidade de Patos sequer teve ciência do comportamento omissivo das promovidas, eis que indemonstrado tal fato nos autos.

Assim, não merece procedência o pedido de condenação em danos morais coletivos.

## **DO RESSARCIMENTO E DAS SANÇÕES**

É cediço que as penas do artigo 12 da Lei 8.429/1992 não são aplicadas necessariamente de forma cumulativa, sendo certo que o magistrado poderá fixá-las e dosá-las mediante adequada fundamentação, segundo a natureza, gravidade e consequências da infração, tudo conforme previsto no art. 12, parágrafo único da mesma Lei.

O art. 12, III estabelece o rol de sanções para os atos de improbidade administrativa insertos no rol do art. 11 da LIA, assim prevendo:

“Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

(...)

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”.

Assim sendo, no caso concreto, entendo não ser aplicável a penalidade de perda da função pública, já que as promovidas não mais ostentam, respectivamente, a condição de Prefeita e Secretária de Infraestrutura do Município de Patos/PB, tampouco na proibição de contratar ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, por não ter correlação com a qualidade do agente.

Por outro lado, diante da reprovabilidade da conduta ímproba, reputo adequada para efeito de prevenção e reparação específicas a condenação das promovidas nas penas de suspensão dos direitos políticos por quatro anos e na multa civil, a qual fixo em dez vezes o valor da última remuneração/subsídio percebido no cargo de Prefeita e Secretária de Infraestrutura, devidamente corrigido.

## **DISPOSITIVO**

Diante de todo o exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** a pretensão inicial, para **CONDENAR FRANCISCA GOMES DE ARAÚJO MOTTA e MARIA ASSUNÇÃO DE LUCENA TRINDADE**, já qualificadas, como incursas no art. 11, da Lei n. 8.429/92, nas penas de:

- à representada Francisca Gomes de Araújo Motta, suspensão dos direitos políticos por quatro anos e em multa civil de dez vezes o valor da última remuneração/subsídio percebida no exercício do cargo de Prefeita de Patos/PB, devidamente corrigido;

- à promovida Maria Assunção de Lucena Trindade, penalidades de suspensão dos direitos políticos por quatro anos e em multa civil em dez vezes o valor da última remuneração/subsídio recebida no exercício do cargo de Secretária de Infraestrutura de Patos/PB, devidamente corrigido

**Condeno** as promovidas 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.

Oficie-se à Prefeitura Municipal de Patos/PB solicitando cópia do último contracheque/comprovante de rendimentos das representadas enquanto Prefeita e Secretária de Infraestrutura de Patos/PB, para fins de apuração da multa civil;

Ainda, cadastre-se a presente condenação junto ao CNJ.

Patos/PB, 09/10/2017.

**Antônio Eugênio Leite Ferreira Neto**  
Juiz de Direito  
em jurisdição conjunta