



Ministério Público
do Estado de Rondônia
em defesa da sociedade

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

AO JUÍZO DA 2ª VARA CÍVEL DA COMARCA DE GUAJARÁ-MIRIM/RO

Cad. PW n. 2021001010000625

Processo n. 7000618-54.2021.8.22.0015 – Distribuição por Dependência

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA**, pela Promotora de Justiça que esta subscreve, no uso de suas atribuições legais e com supedâneo nos artigos 37, “caput” e § 4º; 127, “caput” e 129, incisos II e III todos da Constituição da República; art. 25, inciso IV, alíneas “a” e “b” da Lei Federal nº 8.625/93, bem como nas disposições correspondentes das leis federais nº 7.347/85 e 8.429/92, vem, respeitosamente, perante esse douto Juízo, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM PEDIDO CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS E ATIVOS E AFASTAMENTO CAUTELAR DE CARGOS PÚBLICOS

Em face de

RAISSA DA SILVA PAES, brasileira, casada, prefeita municipal, inscrita no CPF sob nº 012.697.222-20, filha de Maria Francisca da Silva e Cláudio Jesus Paes, nascida em 05/02/1993, residente à Av. Princesa Isabel, 2518, bairro Santa Luzia, podendo ser encontrada nas dependências da Prefeitura de Guajará-Mirim;

ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO, brasileiro, casado, empresário e secretário municipal de obras, inscrito no CPF sob nº 204.187.602-68, filho de Virgília Maria Testonia e Luiz Bento do Nascimento, nascido em 21/08/1966, residente à Av. Princesa Isabel, 2518, bairro Santa Luzia, podendo ser encontrado nas dependências da Prefeitura de Guajará-Mirim;

ANA MICHELE SILVA LIMA VIEIRA, brasileira, casada, secretária executiva da chefia de gabinete, inscrita no CPF sob nº 016.912.082-13, filha de Maria Elizabeth da Silva e Luiz Ednaldo de Lima, nascida em 24/03/1993, residente à Av. Antônio Correia da Costa, 4403, bairro 10 de Abril, podendo ser encontrada nas dependências da Prefeitura de Guajará-



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

Mirim, pelos fatos e fundamentos jurídicos adiante expostos:

I – DOS FATOS

No início do ano de 2021, chegou ao conhecimento deste Órgão Ministerial, por meio de denúncias apócrifas encaminhadas por correio eletrônico e pelo canal da Ouvidoria, que a requerida **RAISSA DA SILVA PAES**, Prefeita do Município de Guajará-Mirim/RO, nomeou ilicitamente seus parentes consanguíneos e afins, sendo sua prima **ANA MICHELE SILVA LIMA VIEIRA** e seu marido **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO**, para ocuparem, respectivamente, os cargos de Secretário Municipal de Obras e Serviços e Secretária Executiva – Chefe de Gabinete, vinculados à municipalidade, em patente ofensa aos princípios que norteiam a administração pública e à regra que veda a prática do denominado nepotismo.

A denúncia apresentada implica que, por intermédio dos Decretos nº 13.113, de 07 de janeiro de 2021, e nº 13.126, de 08 de janeiro de 2021, a Prefeita de Guajará-Mirim, **RAISSA DA SILVA PAES**, nomeou sua prima **ANA MICHELE SILVA LIMA VIEIRA** e seu marido **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** para os cargos de Secretária Executiva – Chefe de Gabinete e Secretário de Obras e Serviços Públicos de Guajará-Mirim/RO, sem que este último, no entanto, apresentasse as certidões negativas necessárias (TCE/Criminais/Cíveis/Estadual/Federal) como prévio requisito para tomar posse no aludido cargo, especificamente quanto a não apresentar a certidão negativa oriunda do Tribunal Regional Eleitoral, tendo em vista que o seu título eleitoral está suspenso em decorrência de prévia decisão judicial que suspendeu seus direitos políticos, não havendo, possibilidade, portanto, de ser nomeado para assumir cargos públicos.

Logo, as denúncias noticiam, além do nepotismo praticado pela Prefeita Municipal **RAISSA DA SILVA PAES**, o descumprimento por parte desta de decisão judicial que determinou a suspensão dos direitos políticos em face de **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO**, além do fato de que este teria dívida de elevada monta com o erário municipal.

Foi, então, instaurada, nesta Promotoria de Justiça, notícia de fato para apurar os fatos, notadamente a prática de nepotismo e o descumprimento de decisão judicial, tendo o Município sido instado, por meio do Departamento de Recursos Humanos e do Setor de Cobranças de Débitos, a prestar informações quanto à existência de qualificação técnica de **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** e de **ANA MICHELE SILVA LIMA VIEIRA** para os cargos em que foram investidos (Secretário Municipal de Obras e Secretária Executiva da Chefia de Gabinete, respectivamente), bem como se possuíam débitos com o Município.



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

Também foi solicitada a remessa de cópia dos termos de posse dos requeridos **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** e de **ANA MICHELE SILVA LIMA VIEIRA**, além de cópia dos documentos por eles apresentados ao setor competente, que comprovassem o preenchimento dos requisitos para a investidura no cargo público, e (cópia) da legislação municipal que regulamenta a investidura em cargos públicos e discrimina os requisitos para o seu preenchimento (incluindo dos cargos apontados).

A solicitação foi parcialmente atendida.

Em resposta ao expediente ministerial, a Diretora do Departamento de Recursos Humanos informou que as Leis nº 602/1997 e nº 1.228/2007, que criaram os cargos de Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos e de Secretário Executivo da Chefia de Gabinete, respectivamente, não especificavam critérios, tampouco qualificação técnica para os seus exercícios.

Na oportunidade, foi encaminhada a documentação apresentada por **ANA MICHELE SILVA LIMA VIEIRA** e informado que **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** ainda não havia entregado a documentação necessária para a investidura no cargo público.

Somado a isso, foi encaminhado o Decreto nº 13.167/2021 de 21/01/2021, com efeito retroativo para o dia 1º de janeiro do corrente ano, que regulamentava a investidura em cargo público e concedia o prazo de 90 (noventa) dias para que os servidores que já ocupavam cargo comissionado no município apresentassem a documentação necessária para a regularização.

Por fim, foi confirmado que **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** possuía débito com o erário municipal que ultrapassava o valor de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais).

Neste ínterim, o Ministério Público – assim como todo o Município de Guajará-Mirim – tomou conhecimento do ajuizamento de ação popular – distribuída perante o Juízo da 2ª Vara Cível, sob o n. 7000618-54.2021.8.22.0015 – que questionou a investidura de **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** no cargo de Secretário Municipal de Obras de Guajará-Mirim, em razão da suspensão dos seus direitos políticos, decorrente de condenação criminal, que o tornou inelegível pelo prazo de 8 (oito) anos, por força da Lei nº 64/1990, com as alterações promovidas pela LC nº 135/2010.

Na aludida ação, foi proferida, na data de 12/03/2021, decisão liminar



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

determinando o afastamento do ora requerido **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** de suas funções públicas – notadamente o cargo de Secretário Municipal de Obras e Serviços ao qual foi designado pela Prefeita Municipal e ora requerida **RAISSA DA SILVA PAES**, o que comprova que o *decisum* foi flagrantemente descumprido por parte da Prefeita de Guajará-Mirim, vez que o requerido continua desempenhando suas funções.

Prova disso são os fatos relatados no bojo do procedimento nº 2021001010007078, em trâmite nesta Promotoria de Justiça, que serviu de substrato para o manejo de ação civil público por ato de improbidade administrativa em desfavor dos requeridos em questão, haja vista que **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO**, na condição de Secretário de Obras do Município de Guajará-Mirim/RO e a partir de ordem emanada de sua esposa e Prefeita, **RAISSA DA SILVA PAES**, contrariando expressa disposição normativa municipal,¹ retirou das dependências do posto da Receita Federal do Brasil 48 (quarenta e oito) caixas de frango, contendo cada uma 10 (dez) frangos congelados e distribuiu, sem prévia autorização, 04 (quatro) caixas de frango aos servidores da Secretaria de Obras, com o intuito de promoção pessoal, uma vez que os mantimentos estavam destinados à Secretaria de Assistência Social de Guajará-Mirim/RO, doação realizada pela Receita Federal do Brasil, não possuindo, portanto, qualquer correlação com a Secretaria de Obras e fazendo uso de veículo particular.

Diante da peculiaridade da situação, resta demonstrado que ocorreu, tão somente, para atender aos interesses da nomeante – **RAISSA DA SILVA PAES** – e dos nomeados – **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** e **ANA MICHELE SILVA LIMA VIEIRA** –, em total descompasso com os princípios da legalidade, moralidade e, principalmente, da eficiência.

Isso porque, inicialmente, avulta do presente procedimento que, no dia 07 de janeiro de 2021, já na condição de Prefeita do Município de Guajará-Mirim/RO, **RAISSA DA SILVA PAES** nomeou sua prima **ANA MICHELE SILVA LIMA VIEIRA** para o cargo de Secretária Executiva – Chefe de Gabinete e, não satisfeita, no dia seguinte, em 08 de janeiro de 2021, nomeou o seu marido, o requerido **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO**, para o cargo de Secretário Municipal de Obras e Serviços perante a pasta da SEMOSP.

Há indicativo de elevada relevância no sentido de que os atos praticados pela gestão de **RAISSA DA SILVA PAES** nada mais foram que uma manobra para que seu marido **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** assumisse as rédeas do Poder Executivo municipal de Guajará-Mirim.

¹ Ato Autorizativo nº 06/GAB-PREF/2021, que determina não ser cabível ao responsável pela Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos – SEMOSP o recebimento de doações (especificamente alimentos) oriundas da Receita Federal pela Prefeitura Municipal de Guajará-Mirim.



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

Tanto é assim que os procedimentos apensos a este feito – os procedimentos 2021001010004115 e 2021001010009211 – dão conta de que a administração da Prefeitura Municipal, em verdade, é realizada por **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO**, pois, no cargo de Secretário Municipal de Obras e Serviços, porta-se como se Prefeito fosse, além de não estar em pleno gozo de seus direitos políticos, devido à decisão liminar que o suspendeu do exercício do referido cargo perante a SEMOSP, a fim de que seja destituído do cargo em última medida.

Dito isso, é certo que a investidura no cargo público pressupõe o regular exercício dos direitos políticos. Uma vez estando o nomeado com seus direitos políticos suspensos em decorrência de decisão judicial, ocorre inevitavelmente nomeação indevida para o cargo público por parte do nomeante, em descumprimento de decisão judicial.

Ou seja, dos autos do procedimento que serve de base a essa ação, **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** foi nomeado por **RAISSA DA SILVA PAES** mesmo estando com os direitos políticos suspensos, sem apresentar as certidões negativas necessárias para tanto, notadamente a proveniente do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Rondônia, já que estaria com os direitos políticos suspensos, e dos Tribunais de Contas além de possuir elevado saldo devedor com o Município de Guajará-Mirim, o que constitui vedação ao acesso a cargos públicos e desprestigia a moralidade e a tutela do patrimônio público, além do que, constitui tal prática em nepotismo, vedado pelo ordenamento jurídico, o que se soma à nomeação de **ANA MICHELE SILVA LIMA VIEIRA**.

Desta feita, há a relação de parentesco entre os requeridos, como cônjuge e parente, caso ao qual há de ser aplicado o Enunciado de Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal,² que dispõe que, ainda que os cargos ocupados possuam natureza política, uma vez que estaria demonstrada a violação de princípios nucleares do funcionalismo público, evidenciada a vedação pela ausência de qualificação técnica do requerido **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** para o exercício das atribuições perante a Secretaria Municipal de Obras e Serviços, para a qual fora nomeado, pois suspensos estavam seus direitos políticos e auferia – como ainda auferia – dívida de elevada monta com o Município.

² Súmula Vinculante nº 13 – STF: “**A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal**” (grifou-se).



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

Ademais, a desqualificação de **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO**, nomeado para o cargo de Secretário Municipal de Obras de Guajará-Mirim, bem como a nomeação de **ANA MICHELE SILVA LIMA VIEIRA**, para o cargo de Secretária Executiva da Chefia de Gabinete, respectivamente, cônjuge e prima da autoridade nomeante **RAISSA DA SILVA PAES**, é judiciosa e conduz inexoravelmente ao reconhecimento da quebra da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência exigidas pelo art. 37 da Constituição Federal.

No caso em tela, houve uma quebra do dever de probidade nos termos do art. 11 da Lei nº 8.429/92, pois nenhuma justificativa idônea para as nomeações em questão foi apresentada por parte da Prefeita Municipal e requerida **RAISSA DA SILVA PAES**, revelando-se, pois, o elemento subjetivo da infração consistente no propósito deliberado de reunião da parentela na administração pública municipal de Guajará-Mirim.

Por fim, a conduta dos requeridos caracteriza ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, pois praticaram ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência, de sorte que amolda-se àquele previsto no artigo 11, inciso I (*praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência*), da Lei nº 8.429/92, merecendo, portanto, as respectivas sanções do art. 12, inciso III, da mesma norma.

II – DO DIREITO

Todas as provas juntadas ao procedimento ministerial, em anexo, demonstram claramente que os réus incorreram em ato de improbidade administrativa.

Considerando que os fatos já foram expostos acima, cabe-nos, por oportuno, apontar os fundamentos jurídicos a seguir.

1. DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PELA PRÁTICA DE NEPOTISMO

A probidade administrativa, considerada uma forma de moralidade administrativa, consiste no dever de servir à Administração com honestidade, assim procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades deles decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.³

³ CAETANO, Marcelo, apud José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9ª ed., São Paulo: Malheiros, p. 571.



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

A Constituição Federal, considerando a gravidade dos atos de improbidade administrativa, estabeleceu no seu art. 37, § 4º, severas sanções destinadas a impedir e coibir condutas dessa natureza. Eis o que enuncia a determinação constitucional:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

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

Consoante o referido dispositivo legal, os atos de improbidade administrativa importarão à suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Atualmente, a matéria é regida pela Lei 8.429/1992, que reafirma os princípios administrativos previstos no *caput* do art. 37 da CF/88, e especifica os atos de improbidade administrativa, cominando as sanções aplicáveis a eles, entre os quais, os que violam os princípios da Administração Pública.

De logo, o atuar dos requeridos encontra subsunção no disposto no art. 11, *caput* e inciso I, da citada lei federal:

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;

A nomeação eivada pelo nepotismo torna o ato administrativo viciado, por violar os princípios norteadores da Administração Pública.

Como se sabe e repise-se, o Enunciado de Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal dispõe que:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, **da autoridade nomeante** ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, **para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, **viola a Constituição Federal** (grifou-se).



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

Percebe-se dos autos que a conduta da requerida **RAISSA DA SILVA PAES**, titular do cargo de Prefeita Municipal de Guajará-Mirim e autoridade nomeante, amolda-se ao previsto no supracitado enunciado vinculante, haja vista que ela nomeou seu cônjuge **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** e sua prima **ANA MICHELE SILVA LIMA VIEIRA** para o exercício de cargo em comissão na administração pública direta do Município de Guajará-Mirim, o que viola os preceitos contidos na Constituição Federal.

O STF já se pronunciou no sentido de que:

A vedação ao nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática, dado que essa proibição decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. ([RE 579.951](#), rel. min. Ricardo Lewandowski, P, j. 20-8-2008, DJE 202 de 24-10-2008, Tema 66).

Ao editar a Súmula Vinculante 13, a Corte não pretendeu esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo na Administração Pública, dada a impossibilidade de se preverem e de se inserirem, na redação do enunciado, todas as molduras fático-jurídicas reveladas na pluralidade de entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios) e das esferas de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), com as peculiaridades de organização em cada caso. Dessa perspectiva, é certo que a edição de atos regulamentares ou vinculantes por autoridade competente para orientar a atuação dos demais órgãos ou entidades a ela vinculados quanto à configuração do nepotismo não retira a possibilidade de, em cada caso concreto, proceder-se à avaliação das circunstâncias à luz do art. 37, *caput*, da CF/1988. (MS 31.697, voto do rel. min. Dias Toffoli, 1ª T, j. 11-3-2014, DJE 65 de 2-4-2014).

A redação do enunciado da Súmula Vinculante 13 não pretendeu esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo da Administração Pública, uma vez que a tese constitucional nele consagrada consiste na proposição de que essa irregularidade decorre diretamente do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, independentemente da edição de lei formal sobre o tema (Rcl 15.451 AgR, rel. min. Dias Toffoli, P, j. 27-2-2014, DJE 66 de 3-4-2014).

Deve-se antever que a conduta empreendida pela Prefeita do Município de Guajará-Mirim em nomear seu cônjuge, em momento em que este já havia tido seus direitos políticos suspensos configura evidente “troca de favores”, caracterizando fraude à lei,⁴ uma vez que se trata de nomeação – por parte de **RAISSA DA SILVA PAES** – de seu cônjuge, sem razoabilidade, para cargo perante o Executivo Municipal, não tendo o nomeado e ora requerido qualificação para tanto e por sua completa inidoneidade moral.

Para além disso, acerca da presença do dolo na conduta dos requeridos, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que:

⁴ **Não se aplica ao presente caso**, portanto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que afasta a aplicação da Súmula Vinculante 13 aos cargos de natureza política, conceito no qual se incluem os secretários municipais ou estaduais (Cf. [Rcl 29.099](#), rel. min. Roberto Barroso, dec. monocrática, j. 4-4-2018, DJE 66 de 9-4-2018).



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO MUNICIPAL QUE EXERCE INGERÊNCIA SOBRE O SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUAS E ESGOTO PARA QUE SEJA CONCEDIDA ISENÇÃO ILEGAL DO PAGAMENTO DE TARIFAS EM SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO. PRÁTICA DE ATO VIOLADOR DE PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ARTIGO 11 DA LEI 8429/92. DESNECESSIDADE DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. RECONHECIMENTO DE DOLO GENÉRICO. 1. A hipótese dos autos diz respeito ao ajuizamento de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, sob o argumento de que o então prefeito de São João Batista da Glória, teria exercido influência junto ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE, para que o diretor do referido órgão isentasse os contribuintes da cobrança pelo fornecimento de água, satisfazendo interesses próprios e de terceiros. 2. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça é no sentido de que não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. **A improbidade é a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Assim, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92 é indispensável, para a caracterização de improbidade, que o agente tenha agido dolosamente e, ao menos, culposamente, nas hipóteses do artigo 10.** 3. Os atos de improbidade administrativa descritos no artigo 11 da Lei nº 8429/92 dependem da presença do dolo genérico, mas dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente. 4. Da leitura do acórdão, verifica-se que, na espécie, o juízo de origem esclareceu que "ao advogar isenções de tarifas para determinadas pessoas ou grupo de pessoas, o requerido arrostou os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da pessoalidade e da eficiência, inscritos em nossa constituição, proporcionando uma evasão de divisas que deveriam ser empregadas nas necessidades sociais de toda a comunidade", daí porque não há que se falar na inexistência do elemento subjetivo doloso. 5. **Resta evidenciado, portanto, o elemento subjetivo dolo genérico na conduta do agente, independentemente da ocorrência de dano ao erário, razão pela qual fica caracterizado o ato de improbidade previsto no art. 11 da Lei 8429/92.** 6. Agravo regimental não provido." (AgRg no REsp 1.355.136/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/04/2015, DJe 23/04/2015 – grifou-se).

Neste ponto, evidenciado o dolo genérico por parte dos requeridos, considerando o conteúdo nos autos, tem-se que a nomeação de agente para exercício de cargo na administração pública, em qualquer nível, fundada apenas e tão somente no grau de parentesco com a autoridade nomeante, sem levarem conta a capacidade técnica para o seu desempenho de forma eficiente, além de violar o interesse público, mostra-se contrária ao princípio republicano.

Neste contexto, quanto aos cargos políticos, deve-se analisar, ainda, se o agente nomeado possui a qualificação técnica necessária ao seu desempenho e se não há nada que desabone sua conduta. Em tal sentido já se manifestou o Min. Roberto Barroso ao apreciar a medida liminar na Rcl nº 17.627/RJ: *“Estou convencido de que, em linha de princípio, a restrição sumular não se aplica à nomeação para cargos políticos. Ressalvaria apenas as situações de inequívoca falta de razoabilidade, por ausência manifesta de qualificação técnica ou de inidoneidade moral”*



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

(grifou-se).

Convém ressaltar – utilizando-se aqui o decidido pelo STF na Reclamação 17.102/SP, Rel. Min. Luiz Fux, por ser caso semelhante ao ora analisado – na mesma linha foi a decisão proferida pelo Min. Celso de Mello, nos autos da Rcl nº 11.605/SP, ocasião em que o Ministro acolheu os fundamentos do parecer do Ministério Público Federal como razões para decidir pela improcedência da ação, ***entendendo pela prática de nepotismo em situação em que prefeito nomeou cônjuge e genro para cargos de Secretários Municipais, sem que os nomeados comprovassem aptidão técnica para o exercício de tais cargos.***

A exegese mais adequada à Súmula Vinculante 13 do STF – empregada pelo próprio STF (Reclamação 17.102/SP) – é a de que não há exclusão expressa dos cargos políticos do alcance da proibição ao nepotismo.

Logo, diante da falta de razoabilidade da parte de **RAISSA DA SILVA PAES** em nomear seu cônjuge em flagrante descumprimento de ordem judicial e de sua prima **ANA MICHELE SILVA LIMA VIEIRA**, além da ausência de aptidão técnica e da inidoneidade moral por parte do requerido **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO**, claro está a ocorrência de nepotismo por parte dos requeridos e, por conseguinte, do ato de improbidade administrativa violador dos princípios da Administração Pública.

2. DO DESCUMPRIMENTO DAS DECISÕES JUDICIAIS QUE A) SUSS DIREIOS POLÍTICOS DE ANT^NIO BENTO DO NASICMEEN B) DETERMINOU O SEU AFASTAMENTO DO CARGO DE SECRETÁRIO MUNICIPAL DE OBRAS

Urge dos autos que, por meio do Decreto nº 13.126, de 08 de janeiro de 2021, a Prefeita de Guajará-Mirim, **RAISSA DA SILVA PAES**, nomeou seu marido **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** para o cargo de Secretário de Obras e Serviços Públicos de Guajará-Mirim/RO – SEMOSP, pasta vinculada à municipalidade.

Entretanto, **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** não apresentou as certidões negativas necessárias (TCE/Criminais/Cíveis/Estadual/Federal) como prévio requisito para tomar posse no citado cargo, especificamente quanto a não apresentar a certidão negativa oriunda do Tribunal Regional Eleitoral, tendo em vista que o seu título eleitoral está suspenso em decorrência de prévia decisão judicial que suspendeu seus direitos políticos, não tendo condição, assim, de ser nomeado para assumir cargos públicos.



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

BENTO DO NASCIMENTO adveio de devido processo legal nos autos do Processo nº 0056567-42.2008.8.22.0015 (em anexo), que o condenou à pena de 01 (um) ano de reclusão e 10 (dez) dias-multa, na data de 17 de dezembro de 2013, pelo crime disposto no art. 304, *caput*, do Código Penal que, conseqüentemente, o tornou inelegível pelo prazo de 08 (oito) anos, sendo certo que o trânsito em julgado, no que se refere a esta condenação, ocorreu em 16/02/2017, conforme consta dos autos da Revisão Criminal nº 0006795-77.2016.8.22.0000.

Ressai disso que a LC nº 64/90, com as alterações da LC nº 135/2010, estabelece tal caso como implicador de inelegibilidade, conforme consta do art. 1º, I, alínea “e”, nos seguintes termos:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes: (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010) (grifou-se).

Nota-se que o requerido **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** foi condenado como incurso nas penas do art. 304, *caput*, do Código Penal, que se trata, conforme consta do Título X do Código Penal, de crime contra a fé pública, incorrendo-o em inelegibilidade pelo prazo de 08 (oito) anos.

Tal inelegibilidade,⁵ inclusive, levou o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a negar o recurso do requerido – na ocasião em que foi eleito para prefeito de Guajará-Mirim (RO) nas eleições municipais de 2016, na qual recebeu 9.722 votos – haja vista que ele estava com a candidatura indeferida e inelegível por 08 (oito) anos).

Essa foi a razão que motivou o ajuizamento de ação popular que questionou a investidura de **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** no cargo de Secretário Municipal de Obras de Guajará-Mirim – a partir de nomeação da requerida **RAISSA DA SILVA PAES** –, em razão da suspensão dos seus direitos políticos, decorrente de condenação criminal, que o tornou inelegível pelo prazo de 8 (oito) anos, por força da Lei nº 64/1990.

Na referida ação popular, distribuída perante este juízo, sob o n. 7000618-54.2021.8.22.0015, proferiu-se decisão liminar (em anexo) no dia 12/03/2021, conforme segue do

⁵ Informações disponíveis em: <http://g1.globo.com/ro/rondonia/eleicoes/2016/noticia/2016/11/tse-nega-recurso-de-candidato-mais-votado-para-prefeito-de-guajara-ro.html>. Acesso em: 24/06/2021.



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

dispositivo da decisão em questão:

Dessa maneira, **considerando ser público e notório que o requerido Antônio Bento do Nascimento encontra-se com seus direitos políticos suspensos**, fato este atestado pela certidão emitida pela Justiça Eleitoral, **entendo presente a plausibilidade do direito invocado e, em consequência, concedo a antecipação de tutela para SUSPENDER os efeitos do DECRETO 13.126/2021, publicado em 08 de janeiro de 2021, que nomeou o requerido Antônio Bento do Nascimento para o exercício do cargo de Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos**, até ulterior deliberação judicial (grifou-se).

Deste modo, somado à prática de nepotismo no âmbito da Prefeitura do Município de Guajará-Mirim por parte dos requeridos, há inequívoco descumprimento de duas decisões judiciais por parte da Prefeita Municipal **RAISSA DA SILVA PAES**: uma proferida nos autos da ação penal nº 0056567-42.2008.8.22.0015, que o condenou **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** à pena de 01 (um) ano de reclusão e 10 (dez) dias-multa, na data de 17 de dezembro de 2013, pelo crime disposto no art. 304, *caput*, do Código Penal, o que importa em inelegibilidade para a assunção de cargos públicos; e outra decisão exarada nos autos da ação popular nº 7000618-54.2021.8.22.0015, que decretou a suspensão do exercício do cargo de Secretário Municipal de Obras e Serviços de Guajará-Mirim **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** em decorrência da constatação de prévia inelegibilidade.

Por oportuno, diga-se que a perda ou suspensão dos direitos de cidadania implica na vedação legal para a nomeação para o exercício da função de Secretário Municipal perante a Prefeitura de Guajará-Mirim. Isso porque a nomeação de pessoa que não detêm direitos políticos denota vício constitucional e legal, pois é inadmissível que aquele que encontra-se nessa situação jurídica venha exercer cargo público em comissão ou de confiança, e mais que isso, que o requerido **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** permaneça ocupando cargo a que não deveria ter sido nomeado por conta de sua inelegibilidade e do qual fora afastado por posterior decisão judicial, fato revelador do dolo por parte da requerida **RAISSA DA SILVA PAES** em descumprir as decisões judiciais e em atentar contra os princípios da administração pública.

3. DA VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O respeito aos princípios é tão importante que Celso Antonio Bandeira de Mello afirma que a violação de um princípio é a maneira mais grave de destruir todo o arcabouço jurídico. Tal sutileza é um campo fértil para a improbidade. Eis os seus ensinamentos:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.⁶

No mesmo sentido é a doutrina de Wallace Paiva Martins Júnior ao asseverar que:

a violação de princípio é o mais grave atentado cometido contra a Administração Pública, porque é a completa e subversiva maneira frontal de ofender as bases orgânicas do complexo administrativo. Grande utilidade fornece a conceituação do atentado contra os princípios da Administração Pública como espécie de improbidade administrativa, na medida em que inaugura a perspectiva de punição do agente público pela simples violação de um princípio, para assegurar a primazia dos valores ontológicos da Administração Pública, que a experiência mostra tantas vezes ofendidos à míngua de qualquer sanção.⁷

Da análise de todo o contexto probatório juntado ao procedimento extrajudicial, em anexo, comprova que os réus praticaram ato de improbidade que atentou contra os princípios da administração pública, violando os deveres de impessoalidade, moralidade, legalidade e eficiência à Administração Municipal, notadamente ao praticar ato visando fim proibido em lei, nos termos do artigo 11 da Lei n. 8.429/92.

3.1. Da violação ao princípio da impessoalidade

A Constituição Federal, em seu art. 37, *caput*, deliberadamente é violada, no quesito impessoalidade, quando agentes públicos, valendo-se da função pública, praticam atos visando o favorecimento pessoal para si ou para terceiros, visto que a imposição feita ao administrador público é para que se pratique o ato exclusivamente para o seu fim legal, portanto, de forma impessoal. O interesse público deve ser sopesado sempre e, em nome dele, as ações devem ser tomadas no âmbito administrativo.

Neste sentido, assevera José Afonso da Silva:

O princípio ou regra da impessoalidade da Administração Pública significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário. Este é um mero agente da Administração Pública, de sorte que não é ele o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal.⁸

Helly Lopes Meirelles, em suas lições, assevera que “o administrador fica

⁶ BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 748.

⁷ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 224.

⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros”.⁹

Prima facie, ambos posicionamentos acima mencionados buscam, da sua maneira, destacar o elemento subjetivo almejado na realização de atos que buscam a satisfação demasiada de interesses de cunho pessoal, valendo-se da Administração Pública para tanto, perspectiva na qual está inserida a conduta dos requeridos, haja vista que atuaram com manifesto interesse pessoal.

Logo, a prática ímproba do agente público é reconhecidamente contrária aos princípios norteadores do bom funcionamento da máquina administrativa, pois, mesmo tendo amplo acesso ao poder discricionário quando na escolha de ocupante de cargo em comissão, o administrador não deve enveredar pelo caminho da satisfação pessoal, o que, além de violar o princípio da impessoalidade, viola o princípio da moralidade na administração pública.

3.2. Da violação ao princípio da moralidade

De início, cumpre ressaltar que o princípio da moralidade está contido em um rol de princípios inseridos Constituição Federal de 1988 que devem ser observados pela administração pública, conforme dispõe artigo 37, *caput*, a seguir transcrito:

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

Pode-se dizer que a conduta proba, correta, honesta, ereta, deve ser o caminho a ser trilhado pelo operador da máquina administrativa.

Destarte, o que pretendeu o Constituinte foi colocar em cheque as práticas incompatíveis com a sociedade civil organizada e que não coadunam com os preceitos éticos e morais regentes da função administrativa.

Como ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro:

Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa-fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir.¹⁰

⁹MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 15 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 81.

¹⁰ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991, p. 111.



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

A explícita manipulação da máquina estatal, em prol de interesses particulares, é de extrema repulsa principalmente em tempos atuais em que a confiança depositada pelo povo nos agentes administrativos é tão precária.

Consolidando este adágio, afirma Manoel de Oliveira Franco Sobrinho;

Muito embora não se justifique não se cometam faltas legais, a ordem jurídica não justifica no excesso, no desvio, no arbítrio, motivações outras que não encontram garantia no interesse geral, público e necessário; (...) o que se quer defender é a lisura ou a exaço nas práticas administrativas; (...) presunção de fim legal equivale à presunção de moralidade.¹¹

Em verdade, para fins de exteriorização e conceituação, o princípio da moralidade é de difícil tradução verbal, talvez porque seja impossível enquadrar em um ou dois vocábulos a ampla gama de condutas e práticas desvirtuadoras das verdadeiras finalidades da Administração Pública em geral, conforme leciona Medauar¹².

Todavia, em suas ponderações José dos Santos Carvalho Filho atribui critérios de cunho ético e casto, entendimento ao qual nos filiamos, conforme a seguir:

O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto.¹³

Outrossim, não se pode olvidar que, o juízo de oportunidade e conveniência conferido ao gestor público não pode ir de encontro com os princípios constitucionais conferidos pela Carta Magna, devendo, ainda, durante a prática do ato, balizar-se de conceitos éticos para salvaguarda da moralidade administrativa.

Assim, quando o agente público, valendo-se do cargo que representa, realiza desejos de natureza pessoal, se contrapõe aos princípios éticos basilares ao controle administrativo, incorrendo tal conduta em falha grave contra o princípio constitucional da moralidade.

Os princípios mencionados tanto pela Constituição Federal quanto pela Lei de Improbidade Administrativa, são pressupostos de validade de todos os atos administrativos, sendo o princípio da moralidade um princípio informador dos demais.

¹¹SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco. *O Controle da Moralidade Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 1974, p. 18, 19, 22 e 186.

¹² MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 14ª ed. 2010, p. 131.

¹³CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 23ª ed. 2010, p. 23.



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

Segundo Wallace Paiva Martins Júnior, em suas sábias ponderações, pontifica que:

a moralidade administrativa tem relevo singular e é o mais importante desses princípios, porque é pressuposto informativo dos demais (legalidade, impessoalidade, publicidade, razoabilidade, proporcionalidade, motivação), muito embora devam coexistir no ato administrativo.¹⁴

Ao agente público, acima de tudo, exige-se que atue de acordo com a moral administrativa, os bons costumes e as regras de boa administração, visando-se o interesse público e não o privado, abstendo-se de utilizar a Administração para angariar vantagens indevidas ou facilitar interesses pessoais ou de terceiros.

Discorrendo a respeito do princípio da moralidade, ensina Maurice Hauriou, citado por Hely Lopes Meirelles:

Não se trata da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da administração. [...] Assim, não terá de decidir somente entre o legal e o ilegal, o moral e o imoral, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto [...].¹⁵

Lembrou ainda o próprio Hely Lopes Meirelles que “*o desvio de finalidade ou de poder é, assim, a violação ideológica da lei, ou, em outras palavras, a violação moral da lei, colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal*”.

Consagrado que foi o princípio da moralidade administrativa na ordem constitucional, deve ele ser incontinenti observado pelo administrador público, sob pena de nulidade do ato, já que se trata de vício insanável, pois todo ato jurídico deve ter uma base ética e moral. Assim, a ética pública tem como objeto a noção de o funcionário público estar a serviço do interesse público, e não o contrário.

3.3. Da violação ao princípio da legalidade

Ao lado do princípio da moralidade está, ainda, o princípio da Administração Pública, igualmente desrespeitado pelo requerido: a legalidade.

Segundo o princípio da legalidade a atividade administrativa encontra na lei

¹⁴ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 31-32.

¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
Av. Dr. Mendonça Lima, nº 919 – Centro – Cidade Guajará-Mirim/RO – CEP: 76.850-000c
Fone: (69) 3541-3266 | www.mpro.mp.br



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

seus fundamentos e seus limites. Ao contrário do que ocorre na administração particular, o agente público não pode fazer tudo o que não está proibido e sim apenas o que a lei autoriza. O que não está permitido está vedado.

Esse princípio, na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, “*explicita a subordinação da atividade administrativa à lei e surge como decorrência natural da indisponibilidade do interesse público, noção esta que, conforme foi visto, informa o caráter da relação de administração*”.¹⁶

No Estado de Direito o que se quer é o governo das leis e não dos homens, razão pela qual os administradores têm o dever de cumprir as aspirações legais. Assim, pondera Celso Antônio Bandeira de Mello:

É próprio do Estado de Direito que se delinee na regra geral e impessoal produzida pelo Legislativo, o quadro, o esquema, em cujo interior se moverá a Administração.¹⁷

Meirelles ensina que “*o princípio da legalidade significa que o administrador público está sujeito aos mandamentos legais e às exigências do bem comum e deles não pode se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade civil e criminal, conforme o caso*”.¹⁸

Assim, segundo este princípio, a eficácia de toda atividade administrativa está absolutamente condicionada ao atendimento da lei.

Desgarrando-se do entendimento doutrinário e voltando-se para as disposições legais, os fatos imputados aos requeridos remontam à prática de ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência, haja vista que a requerida **RAISSA DA SILVA PAES** efetuou a nomeação de seu cônjuge, na pessoa do requerido **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO**, e de sua prima **ANA MICHELE SILVA LIMA VIEIRA**, com inobservância de fim previsto em lei ou regulamento, visto que o ato de nomeação dos requeridos para os cargos de Secretário de Obras e Serviços do Município de Guajará-Mirim e de Secretária Executiva da Chefia de Gabinete careceu de razoabilidade,

Além disso, as condutas praticadas amoldam-se ao retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, visto que **RAISSA DA SILVA PAES** descumpriu prévia decisão

¹⁶BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 17ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 57-58.

¹⁷ BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. *Desvio de Poder*, RDP, p. 89-124.

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
Av. Dr. Mendonça Lima, nº 919 – Centro – Cidade Guajará-Mirim/RO – CEP: 76.850-000c
Fone: (69) 3541-3266 | www.mpro.mp.br



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

judicial que determinou a suspensão dos direitos políticos do requerido e decisão posterior que suspendeu **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** do exercício do seu cargo, o que conforma a este a ausência de aptidão técnica e da inidoneidade moral, o que por si só possui liame com o descrito no artigo 11, incisos I e II, da Lei nº 8.429/92, que estabelecem o seguinte:

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;

Logo, é cediço que os atos descritos nos incisos do art. 11 são os que atentam contra os princípios constitucionais da administração pública, princípios que também constam do citado art. 37, § 4º, da Constituição Federal.

Insta salientar que, tratando-se de princípios, não obstante a existência na lei, *ao se mensurar acerca da honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade* que devem nortear a conduta pública, não se exige efetivamente o dano ao erário, eis que são valores que visam resguardar a moralidade administrativa.

3.4. Da violação ao princípio da eficiência

Quanto ao princípio em comento é possível sintetizá-lo como sendo a atuação administrativa de forma econômica e célere no que tange a gestão dos recursos públicos, sempre utilizando os meios materiais adequados para alcançar o melhor resultado possível.

Assim, a eficácia nos resultados deve estar sempre condicionada à adequação social da medida da mesma forma que a relação custo/benefício.

Sobre este relevante princípio que rege a Administração Pública, veja-se a lição de Alexandre de Moraes:

Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum.¹⁹

¹⁹MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 17ª ed. Editora Atlas. São Paulo: 2005, p. 300.



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

Diante do conceito de eficiência apresentado acima é possível concluir pela violação do princípio constitucional toda vez que ocorre a prática do nepotismo no âmbito do Administração Pública.

A regra geral, contida no plano constitucional, é a da meritocracia que, por sua vez, nada mais é do que conceder benefícios para aquelas pessoas que se destacam em suas funções. O concurso público é exemplo nítido da meritocracia, haja vista que todos os candidatos possuem chances iguais de ingressar no serviço público, mas apenas aqueles mais aptos conseguem ascender a função pública.

Portanto, a aprovação no concurso público vem premiar o candidato a servidor que se esforçou para obter a aprovação.

A otimização entre meios, resultados céleres e adequação administrativa a ordem vigente somente pode ser feita com um quadro de servidores públicos hígido, desprovido de nepotismo, não contrariando os valores mencionados anteriormente.

Além do mais, a prática do nepotismo se choca com o Princípio da Eficiência, especialmente na forma de provimento do cargo ou função. A nomeação de um parente para o exercício de cargo público/função gratificada não garante a eficiência desse servidor, o que seria mais provável de se obter com a adoção de um critério objetivo de seleção. Neste sentido, precisas são as lições de Diógenes Gasparini, ao atestar que “pelo concurso, afastam-se os inábeis e os indicados por figuras proeminentes do mundo administrativo, social e político, e prestigiam-se os mais aptos à satisfação dos interesses da Administração Pública”.²⁰

Ainda quanto ao analisado princípio, traz-se à colação o voto do Ministro Carlos Ayres de Brito, no bojo do julgamento da ADC nº 12:

“(…) II – o princípio da eficiência, a postular o recrutamento de mão-de-obra qualificada para as atividades públicas, sobretudo em termos de capacitação técnica, vocação para as atividades estatais, disposição para fazer do trabalho um fiel compromisso com a assiduidade e uma constante oportunidade de manifestação de espírito gregário, real compreensão de que servidor público é, em verdade, servidor do público. Também estes conceitos passam a experimentar bem mais difícil possibilidade de transporte para o mundo das realidades empíricas, num ambiente de projeção do doméstico na intimidade das repartições estatais, a começar pela óbvia razão de que já não se tem a necessária isenção, em regra, quando se vai avaliar a capacitação profissional de um parente ou familiar. Quando se vai cobrar assiduidade e pontualidade no comparecimento ao trabalho. Mais ainda, quando se é preciso punir exemplarmente o servidor faltoso (como castigar na devida medida um pai, a própria mãe, um filho, um(a) esposo(a) ou companheiro(a), um(a) sobrinho (a), enfim, com quem eventualmente se trabalhe em posição hierárquica

²⁰GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 9ª ed. Saraiva. São Paulo: 2004. p. 174.



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

superior?). E como impedir que os colegas não-parentes ou não-familiares se sintam em posição de menos obsequioso tratamento funcional? Em suma, como desconhecer que a sobrevivência de uma enfermidade mais séria, um trauma psicofísico ou um transe existencial de membros de uma mesma família tenda a repercutir negativamente na rotina de um trabalho que é comum a todos? O que já significa a paroquial fusão do ambiente caseiro com o espaço público. Pra não dizer a confusão mesma entre tomar posse nos cargos e tomar posse dos cargos, na contra-mão do insuperável conceito de que ‘administrar não é atividade de quem é senhor de coisa própria, mas gestor de coisa alheia’ (Rui Cirne Lima) (...).”

Analisando a situação do nepotismo, a Suprema Corte analisou de forma extensa a situação no RE nº 579.951. O voto do Ministro Relator Ricardo Lewandowski é primoroso no que tange a prática do nepotismo violar o princípio da eficiência – e, por conseguinte, caracterizar o ato de improbidade administrativa por violação aos princípios da Administração Pública:

“E no mais das vezes, a nomeação de parentes, dada absoluta inapetência destes para o trabalho e o seu completo despreparo para o exercício das funções que alegadamente exercem, vulnera também o princípio da eficiência, introduzido pelo constituinte derivado no caput do art. 37 da Carta Magna, por meio da EC 19/1998, num evidente desvio de finalidade, porquanto permite que o interesse privado, isto é, patrimonial, no sentido sociológico e também vulgar da expressão, prevaleça sobre o interesse coletivo. (...) ‘É que o que está em causa não é o trabalho desempenhado por esses ‘servidores-parentes’, mesmo porque a obrigação de bem trabalhar constitui dever de todos os ocupantes de cargos públicos, sejam eles concursados ou não. O que está em debate, com efeito, não é a qualidade do serviço por eles realizado, mas a forma do provimento dos cargos que ocupam, que se deu em detrimento de outros cidadãos igualmente ou mais capacitados para o exercício das mesmas funções, gerando a presunção de dano à sociedade como um todo’. Não se questiona a competência, a aptidão ou a capacidade dos parentes nomeados, mas a força propulsora da indicação para o cargo ou função”.

A própria hierarquia administrativa está comprometida com a prática do nepotismo, gerando assim três consequências desastrosas para o serviço público, quais sejam: a) em caso de falta funcional, o servidor enquadrado na situação de nepotismo, não será punido de forma adequada em razão da sua ligação com a cúpula administrativa; b) designação de funções mais amenas que aquelas conferidas aos demais servidores, ou mesmo lotação em locais privilegiados da Administração Pública; c) desvalorização do superior hierárquico no local em que o servidor nepote é lotado, haja vista que aquele fica tolhido de exercer livremente suas atribuições em face do servidor nepote em razão da “origem” deste.

3.5. Da violação ao princípio da indisponibilidade do interesse público

Ainda quanto aos princípios violados pela conduta dos requeridos, há de se consignar uma última palavra acerca do princípio da indisponibilidade do interesse público.

Assim, seguindo a orientação até então adotada temos que o princípio da



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

indisponibilidade do interesse público é princípio implícito no ordenamento constitucional, e pode ser definido com a impossibilidade do gestor público de tornar disponíveis bens e interesses do ente federativo, haja vista que a titularidade destes, em última análise, é de toda a coletividade.

Neste sentido são as lições de José dos Santos Carvalho Filho:

Os bens e interesses públicos não pertencem, à Administração nem a seus agentes. Cabe-lhes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, esta sim a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos. (...) O princípio parte, afinal, da premissa de que todos os cuidados exigidos para os bens e interesses públicos trazem benefícios para a própria coletividade.²¹

A partir das afirmações feitas acima sobre o princípio da indisponibilidade do interesse público, infere-se que a nomeação ou contratação de parentes afronta também este postulado.

O gestor público quando incide na prática do nepotismo o faz unicamente com a intenção de atender a seus interesses (cunho estritamente privado), gerando uma promoção econômica de seus familiares ou de conhecidos, relegando para o segundo plano o interesse público.

O desvio de finalidade, neste ponto, é expresso. O ato que deveria ter como único fim a realização de medidas administrativas tendentes a respeitar o interesse público é distorcido a ponto de gerar o favorecimento de alguns indivíduos particulares, que detêm vínculo de parentesco com o agente.

4. DO REQUISITO SUBJETIVO PARA A CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE ATENTA CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nos casos do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, o elemento subjetivo necessário para caracterizar a improbidade é o dolo genérico, ou seja, a vontade de realizar ato que atente contra os princípios da administração pública. Logo, não é necessária a presença de dolo específico, com a comprovação da intenção do agente. Assim é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOLO GENÉRICO. LESÃO A PRINCÍPIOS. LICITAÇÃO - CONVITE. COINCIDÊNCIA DE PROPRIETÁRIOS DAS EMPRESAS. ATO ÍMPROBO POR VIOLAÇÃO DOS DEVERES DE HONESTIDADE E LEGALIDADE E ATENTADO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES COMINADAS ÀS HIPÓTESES DO ART. 11

²¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26ª ed. Editora Atlas. São Paulo: 2013. p. 35.



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

DA LEI 8.429/1992. 1. Trata-se na origem de Ação Civil Pública movida contra licitantes que pertencem à mesma pessoa física e funcionam no mesmo endereço. Foram eles convidados pela Administração para participar da concorrência e apresentaram propostas. **2. A conduta amolda-se aos atos de improbidade censurados pelo art. 11 da Lei 8.429/1992, pois vai de encontro aos princípios da moralidade administrativa e da legalidade.** 3. **A configuração dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) exige comprovação de dolo genérico.** 4. O desconhecimento da Lei de Licitações (preservação da isonomia/legalidade/impeccabilidade) e da Lei de Improbidade Administrativa (frustração da concorrência que agride os deveres de honestidade, legalidade e lealdade às instituições) não é fundamento legítimo para descaracterizar má-fé de quem se presta justamente a participar de certames. **5. O dano ao Erário não é elementar à configuração de ato de improbidade, na forma do art. 11 da Lei 8.429/1992.** Caberá ao egrégio Tribunal a quo fixar as penas incidentes concretamente. Precedentes do STJ. 6. Recurso Especial parcialmente provido. (STJ - REsp: 1231402 MG 2011/0005054-7, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 19/04/2012, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/02/2015 – grifou-se).

Ainda de acordo com a jurisprudência do STJ, para configurar-se como ato de improbidade, as condutas descritas no artigo 11 da Lei nº 8.429/92 exigem como elemento subjetivo do ato, o dolo, seja comissivo, seja omissivo doloso, conforme a seguir:

ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ATO DE IMPROBIDADE: TIPIFICAÇÃO (ART. 11 DA LEI 8.429/92). 1. O tipo do artigo 11 da Lei 8.429/92, para configurar-se como ato de improbidade, exige conduta comissiva ou omissiva dolosa. 2. Atipicidade de conduta por ausência de dolo. 3. Recurso especial provido (REsp n. 534;575-PR, relatora Ministra Eliana Calmon, DJ de 29.3.2004).

Em que pese o entendimento firmado pelo STJ, no caso em questão, para avaliação da tipicidade da conduta, o não cumprimento de pronto de ordem judicial, por si só, já basta para caracterizar o ato ímprobo, tendo em vista que a postura dos requeridos foi eivada de interesse em descumprir a sobredita determinação.

5. DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A priori, em singelo conceito, cumpre ressaltar que atos que importam improbidade administrativa são aqueles que, possuindo natureza civil e devidamente tipificada em lei federal (Lei nº 8.429/92), ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, sem prejuízo de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário.

A probidade administrativa, considerada uma forma de moralidade administrativa, consiste no dever de servir à Administração com honestidade, assim procedendo no exercício das suas funções, *sem aproveitar os poderes ou facilidades deles decorrentes em proveito*



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

*pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.*²²

Consoante dispõe os artigos 1º e 2º da Lei Federal nº 8.429/92, complementando o entendimento supra, preveem ainda, os sujeitos ativos e passivos do ato, *in verbis*:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Destaque-se que o art. 4º da Lei nº 8.429/92 apresenta-se como uma verdadeira norma de integração de eficácia da norma constitucional que, como já assinalado, consagrou os princípios da Administração Pública impondo sua irrestrita observância pelos agentes públicos.

A determinação imposta pelo art. 4º da Lei nº 8.429/92 é complementada pelo art. 11 do mesmo diploma legal, que instituiu a tipologia dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, definindo como tal a ação ou omissão que venha em desrespeito aos referidos princípios:

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;

Não se pode negar que o ato praticado pelos requeridos maculou os princípios norteadores da administração, sendo inegável e inconcebível que tal prática saia impune aos olhos do Judiciário.

Quanto às penalidades previstas para tal conduta, o artigo 12, inciso III, prevê que:

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:

(...)

²² CAETANO, Marcelo, apud José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9ª ed., São Paulo: Malheiros, p. 571.



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

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.

A violação dos princípios é, sem dúvidas, grave atentado cometido à Administração Pública, porque do agente público se espera que a partir do momento em que é investido de função pública, aja de acordo com os preceitos constitucionalmente estabelecidos, e não que utilize de seu cargo para atender a interesses estranhos aos da Administração, independentemente da intenção dos requeridos, ao agirem em desconformidade com os preceitos constitucionais e legais, afastaram-se da moralidade administrativa.

Ora, se os requeridos incorreram no vergonhoso ato de improbidade pelo desatendimento dos princípios constitucionais administrativos, ao exercerem ilegalmente seus poderes administrativos, agindo em desacordo com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e da eficiência, contrário a norma, inclusive, de envergadura constitucional, posto que as normas vigentes condenam a atitude elencada.

De acordo com o art. 37, §4º, da Constituição Federal, o desrespeito à moralidade, por parte do administrador público, enquadra-se no campo da improbidade, tendo como consequências a suspensão dos direitos políticos, perda de função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível.

Citando novamente o eminente membro do Ministério Público paulista, Wallace Paiva Martins Júnior:

Improbidade administrativa, em linhas gerais, significa servir-se da função pública para angariar ou distribuir, em proveito pessoal ou para outrem, vantagem ilegal ou imoral, de qualquer natureza, e por qualquer modo, com violação aos princípios e regras presidentes das atividades na Administração Pública, menosprezando os deveres do cargo e a relevância dos bens, direitos, interesses e valores confiados à sua guarda, inclusive por omissão, com ou sem prejuízo patrimonial. A partir desse comportamento, desejado ou fruto de incúria, desprezo, falta de preocupação ou cuidado, revelam-se a nulidade do ato por infringência aos princípios e regras, explícitos ou implícitos, de boa administração e o desvio ético do agente público e do beneficiário ou partícipe, demonstrando a inabilitação moral do primeiro para o exercício da função pública.

No caso, presente a prática de nepotismo na Administração Pública municipal, estão mais que evidenciadas as afrontas aos princípios da moralidade administrativa, legalidade, impessoalidade e eficiência, suficientes para caracterizar a improbidade praticada por parte dos requeridos **RAISSA DA SILVA PAES, ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** e **ANA**



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

MICHELE SILVA LIMA VIEIRA, a teor do disposto na Lei nº 8.429/92.

Diante de todo o arcabouço fático probatório, restou configurado, dentre outros, total afronta ao disposto no artigo 11, incisos I e II, da Lei Federal nº 8.429/92, *in verbis*:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

Em conclusão, constatada a prática de atos de improbidade administrativa pelos requeridos é de rigor a aplicação das penalidades previstas no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e inciso III do art. 12 da Lei nº 8.429/92.

III – DO PEDIDO LIMINAR: MULTA CIVIL E INDISPONIBILIDADE DE BENS

De todo o exposto, restou configurado que a requerida **RAISSA DA SILVA PAES**, na qualidade de Prefeita do Município de Guajará-Mirim/RO, a nomear seu cônjuge **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** para o cargo de Secretário Municipal de Obras de forma indevida, sem razoabilidade e aptidão técnica, em desacordo com prévias decisões judiciais que suspendeu os direitos políticos do requerido, bem como o suspendeu do exercício do cargo, revelando clara “troca de favores” e fraude à lei, bem como sua prima **ANA MICHELE SILVA LIMA VIEIRA** para o cargo de Secretária Executiva da Chefia de Gabinete, incorreram na prática de nepotismo, violador do enunciado previsto na Súmula Vinculante nº 13 do STF e dos princípios que regem a Administração Pública, o que implica na caracterização de ato de improbidade administrativa e incidindo os requeridos nas condutas previstas no artigo 11, incisos I e II, da Lei nº 8.429/1992, e sujeitando-se às penalidades previstas no art. 12, III, do mesmo diploma legal.

Dentre as sanções aplicáveis, há a previsão do pagamento de multa civil, “de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente”, que na data dos fatos correspondia, para a requerida **RAISSA DA SILVA PAES**, a R\$ 12.800,00 (doze mil e oitocentos reais), para o requerido **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO**, a R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), e para a requerida **ANA MICHELE SILVA LIMA VIEIRA**, a R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais), conforme informações constantes do Portal da Transparência da Prefeitura do Município de Guajará-Mirim/RO.

Inicialmente, cumpre salientar que embora os demandados não tenham, efetivamente, auferido acréscimo patrimonial, incide, da mesma forma, a multa civil decorrente da



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

violação dos princípios do agir administrativo, não representando óbice a ausência de efetivo dano patrimonial ao erário ou enriquecimento ilícito, conforme se extrai do julgado adiante colacionado.

A Lei nº 8.429/92 prevê, em seu art. 7º, §1º, a possibilidade de representação, pelo Ministério Público, para a indisponibilidade de bens daquele que infringir o seu conteúdo normativo.

Em que pese o referido artigo não traga, de maneira expressa, sua aplicabilidade nas hipóteses de violação dos princípios da administração pública, aludindo, tão somente, à existência de lesão ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito, ao socorrer-nos da jurisprudência pátria, resta clara a possibilidade de aplicação da norma no primeiro caso, conforme julgado do Superior Tribunal de Justiça, abaixo ementado:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. POSSIBILIDADE. DILAPIDAÇÃO PATRIMONIAL. PERICULUM IN MORA PRESUMIDO NO ART. 7º DA LEI N. 8.429/92. INDIVIDUALIZAÇÃO DE BENS. DESNECESSIDADE. 1. O art. 7º da Lei n. 8.429/92 estabelece que "quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado. Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito". 2. **Uma interpretação literal deste dispositivo poderia induzir ao entendimento de que não seria possível a decretação de indisponibilidade dos bens quando o ato de improbidade administrativa decorresse de violação dos princípios da administração pública.** 3. **Observa-se, contudo, que o art. 12, III, da Lei n. 8.429/92 estabelece, entre as sanções para o ato de improbidade que viole os princípios da administração pública, o ressarcimento integral do dano - caso exista -, e o pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente.** 4. Esta Corte Superior tem entendimento pacífico no sentido de que a indisponibilidade de bens deve recair sobre o patrimônio dos réus em ação de improbidade administrativa, de modo suficiente a garantir o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, levando-se em consideração, ainda, o valor de possível multa civil como sanção autônoma. 5. **Portanto, em que pese o silêncio do art. 7º da Lei n. 8.429/92, uma interpretação sistemática que leva em consideração o poder geral de cautela do magistrado induz a concluir que a medida cautelar de indisponibilidade dos bens também pode ser aplicada aos atos de improbidade administrativa que impliquem violação dos princípios da administração pública, mormente para assegurar o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, se houver, e ainda a multa civil prevista no art. 12, III, da Lei n. 8.429/92.** 6. Em relação aos requisitos para a decretação da medida cautelar, é pacífico nesta Corte Superior o entendimento segundo o qual o periculum in mora, em casos de indisponibilidade patrimonial por imputação ato de improbidade administrativa, é implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei n. 8.429/92, ficando limitado o deferimento desta medida acautelatória à verificação da verossimilhança das alegações formuladas na inicial. Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp 1311013/RO, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 04/12/2012, DJe 13/12/2012 – grifou-se).



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

Outrossim, uma vez incidente a multa civil, a melhor interpretação do art. 7, §1º, da Lei de Improbidade Administrativa se dá no sentido da aplicação da indisponibilidade de bens para assegurar o seu integral adimplemento, cuja implementação, para dar efetividade ao comando supra, deve se dar por meio de tutela de urgência cautelar, liminarmente, *inaudita altera pars*, com fundamento nos arts. 301 e 302 do CPC.

Nesse sentido, novamente o Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. PERICULUM IN MORA IMPLÍCITO. POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO INAUDITA ALTERA PARS. FINALIDADE. RESULTADO ÚTIL DO PROCESSO. MULTA CIVIL. SANÇÃO AUTÔNOMA. 1. A decretação da medida cautelar de indisponibilidade de bens, em casos como o presente, não reclama o reexame de fatos ou provas. Com efeito, o juízo que se impõe restringe-se ao enquadramento jurídico, ou seja, à consequência que o Direito atribui aos fatos e provas que, tal como delineados pelas instâncias ordinárias, darão suporte (ou não) à providência. 2. A Primeira Seção desta Corte Superior firmou orientação no sentido de que a decretação da indisponibilidade de bens, na ação de improbidade administrativa, prescinde da demonstração da dilapidação do patrimônio do réu, ou de que tal esteja para ocorrer, visto que o periculum in mora se acha implícito no comando normativo do art. 7º da Lei 8.429/92, daí porque, a tal desiderato (indisponibilização de bens), basta a concreta demonstração da fumaça do bom direito, decorrente de fortes indícios da alegada prática do ato ímprobo (REsp 1.366.721/BA, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, DJe 19/09/2014). 3. **A indisponibilidade e o sequestro de bens constituem medidas destinadas a assegurar o resultado útil da tutela jurisdicional pretendida, podendo ser concedidas inaudita altera pars, antes mesmo do recebimento da petição inicial da ação de improbidade administrativa.** 4. **Ainda que inexistente prova de enriquecimento ilícito ou lesão ao patrimônio público, faz-se plenamente possível a decretação da providência cautelar, notadamente pela possibilidade de ser cominada, na sentença condenatória, a pena pecuniária de multa civil como sanção autônoma, cabendo sua imposição, inclusive, em casos de prática de atos de improbidade que impliquem tão somente violação a princípios da Administração Pública.** 5. Agravo interno improvido. (STJ - AgInt no REsp: 1500624 MG 2014/0251752-5, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 03/05/2018, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 05/06/2018 – grifou-se).

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. POSSIBILIDADE. DILAPIDAÇÃO PATRIMONIAL. PERICULUM IN MORA PRESUMIDO NO ART. 7º DA LEI N. 8.429/92. INDIVIDUALIZAÇÃO DE BENS. DESNECESSIDADE. (...) 4. **Esta Corte Superior tem entendimento pacífico no sentido de que a indisponibilidade de bens deve recair sobre o patrimônio dos réus em ação de improbidade administrativa, de modo suficiente a garantir o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, levando-se em consideração, ainda, o valor de possível multa civil como sanção autônoma.** (...) (STJ - AgRg no REsp: 1311013 RO 2012/0040768-5, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 04/12/2012, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 13/12/2012 – grifou-se).



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

A condenação dos demandados ao pagamento da multa civil, com a decretação, em sede de liminar, da indisponibilidade dos bens necessários ao seu adimplemento, também encontra respaldo na doutrina:

Considerando-se que a multa civil é modalidade de sancionamento cabível nas hipóteses de dano ao patrimônio público (artigo 12, II, da Lei 8.429/92), nada impede o manejo da cautelar como forma de garantir a sua futura execução.²³

É de amplo conhecimento que a concessão de medida liminar prescinde da demonstração do *periculum in mora*, que é presumido, diante da gravidade das condutas da Lei de Improbidade Administrativa, bastando a comprovação do *fumus boni iuris* (indícios do ato ímprobo), como no caso dos autos.

Remetendo-nos, novamente, ao julgado supracitado, oriundo do Superior Tribunal de Justiça, “a decretação da indisponibilidade de bens, na ação de improbidade administrativa, prescinde da demonstração da dilapidação do patrimônio do réu, ou de que tal esteja para ocorrer, visto que **o periculum in mora se acha implícito no comando normativo do art. 7º da Lei 8.429/92, daí porque, a tal desiderato (indisponibilização de bens), basta a concreta demonstração da fumaça do bom direito, decorrente de fortes indícios da alegada prática do ato ímprobo (grifou-se)**”.²⁴

No caso em tela, a presença do *fumus boni iuris* é manifesto, eis que não apenas a tese jurídica se revela plausível, como também está largamente comprovada a prática do ato ímprobo, por intermédio dos documentos que guarnecem este petição.

Por derradeiro, para a efetivação da tutela de urgência ora pleiteada, requer a decretação, *inaudita altera pars*, da indisponibilidade de bens dos demandados, no montante necessário para assegurar o integral adimplemento da multa civil arbitrada, correspondente a **10 (dez) vezes o valor das remunerações percebidas pelos agentes na data dos fatos**, perfazendo R\$ 187.000,00 (cento e oitenta e sete mil reais), valor que entendemos razoável e proporcional neste momento.

Para tanto, requer a tentativa de bloqueio de valores em conta bancária do demandado, por meio de bloqueio judicial *online* (via SISBAJUD), bem como a de decretação de indisponibilidade de bens móveis, utilizando o sistema RENAJUD, para veículos, e por meio do sistema INFOJUD e via oficial de justiça para os demais, determinando-se o depósito judicial dos bens

²³ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**, 7ª edição, Saraiva, 2013, p. 1.024.

²⁴ AgInt no REsp: 1500624 MG 2014/0251752-5, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 03/05/2018, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 05/06/2018.



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

localizados e passíveis de indisponibilidade.

Caso infrutíferas ou insuficientes tais providências, requer, desde já, a expedição de ofício ao Cartório de Registro de Imóveis de Guajará-Mirim/RO, requisitando o registro de protesto contra a alienação de bens pertencentes aos requeridos.

IV – DA MEDIDA CAUTELAR DE AFASTAMENTO DOS CARGOS PÚBLICOS

Os documentos que acompanham a presente ação revelam que os demandados descumpriram o ordenamento jurídico, dando causa ao estado de ilegalidade vivenciado no Município de Guajará-Mirim.

Resulta claro o *fumus boni iuris*, isto é, os fatos concretos que evidenciam a conduta ímproba dos demandados, no que se refere à requerida **RAISSA DA SILVA PAES**, que demonstra uma verdadeira ausência de compromisso para com as atribuições que o cargo de Prefeita Municipal requer, tanto assim que permanece perante a administração do Executivo Municipal praticando atos de duvidosa legalidade, sendo certo que o nepotismo por ela praticado e o descumprimentos das decisões judiciais, ao nomear seu cônjuge **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO**, que mesmo tendo sido afastado do cargo por meio de decisão judicial nele permanece atuando, e sua prima **ANA MICHELE SILVA LIMA VIEIRA**, padece de latente ilegalidade, conforme se demonstrou no decorrer da presente ação.

Situações como tais retratam a gravidade e a persistência da ilegalidade no trato gestão pública municipal, constituindo, por si só, em repugnante imoralidade que indelevelmente acaba por impregnar a continuidade de atuação dos agentes ímprobos.

Diante deste quadro, a permanência dos demandados em suas funções, por si próprio, constitui uma afronta à ordem pública, comprometendo, de forma ampla, os supremos objetivos do Estado no seu papel na preservação da lei pela obediência e restauração da lei por imposição coercitiva.

Abre-se um parêntese para acentuar que para exercer a supremacia da soberania interna, o Estado, na expressão organizada de entes administrativos, deve infundir a ideia de credibilidade, confiança e respeito, sob pena de instalar-se a desobediência civil e o caos social.

Na medida em que os demandados em questão, traindo o dever de lealdade institucional e rigorosa obediência aos princípios que regem a administração pública e valores supremos do Estado, prática atos de improbidade de natureza grave – com magna repercussão no seio



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

da sociedade – acaba por lesar a própria ordem pública. Gera, com isso, o natural sentimento de descrédito, abalando a confiança e o respeito que deve imperar em relação às instituições e seus agentes públicos, além de alimentar o sentimento de impunidade.

Este degenerado sentimento na sociedade abre perigoso flanco para insubmissão ao império da lei, à desobediência civil, motivo por que necessária se faz a preservação da ordem pública, para assegurar a pleno exercício do poder soberano interno do Estado, em sentido amplo, e, no plano restrito, assegurar higidez moral das instituições lesadas a fim de impor seu poder coercitivo na consecução do bem comum.

Deste modo, o aparelhamento do ordenamento jurídico para o sindicamento de atos que violem a ordem pública, de modo a evitar que o ato ímprobo perdure ou perpetue seus efeitos, é alcançado por intermédio do poder geral de cautela (art. 300 do CPC c/c art. 12 da lei 7.347/85), que perfeitamente autoriza o afastamento do agente que pratica o ato ímprobo.

De fato, além do afastamento de ordem processual (art. 20, da Lei 8.429/92), por receio de que venha a demandada causar embaraço à instrução processual, cabível, sem dúvida, o afastamento do cargo de Prefeita Municipal, pelo abalo que os atos ímprobos provocam na ordem pública e pela imoralidade que irradia sua permanência em órgão vital.

Este entendimento é acompanhado pelo STJ, que assegura o afastamento do agente ímprobo também em hipótese de lesão à ordem pública:

Visualiza-se, no caso, risco de grave lesão à ordem pública, consubstanciada na manutenção no cargo de agente político sob investigação por atos de improbidade administrativa, na qual há veementes indícios de esquema de fraudes em licitações, apropriação de bens e desvio de verbas públicas. Além disso, o afastamento do agente de suas funções objetiva garantir o bom andamento da instrução processual na apuração das irregularidades apontadas. Conforme salientou o ilustre representante do Ministério Público Federal, “a existência de indícios concretos de legitimidade do mandatário para o exercício do cargo público, comprometendo o voto de confiança dado nas urnas”. Bem ressaltou “em casos como nos autos, o interesse público em afastar o agente ímprobo deve estar acima do interesse particular do mandatário em permanecer no cargo especialmente quando este utiliza-se do mandato para criar obstáculos ao devido processo legal e às investigações dos órgãos públicos (fls. 449).” (STJ, Rel. Min. Barros Monteiro. AgRg na Suspensão de Liminar e de Sentença nº 467-PR, j. 07.11.07 – grifou-se).

O afastamento da agente política do cargo de Prefeita e dos agentes públicos dos cargos de Secretário Municipal de Obras e Serviços e de Secretária Executiva da Chefia de Gabinete da Prefeitura do Município de Guajará-Mirim, como medida preventiva tendente a evitar



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

lesão à ordem pública, se traduz em medida inerente ao poder geral de cautela do julgador. Não é, a rigor, motivo concreto que evidencie risco à instrução processual.

Ora, de tal situação cuida a hipótese dos autos, nos quais resulta claro o perduramento/perpetuação dos atos ímprobos com a permanência da demandada **RAISSA DA SILVA PAES** nas funções de Prefeita de Guajará-Mirim/RO, e dos demandados **ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** no cargo de Secretário Municipal de Obras e de **ANA MICHELE SILVA LIMA VIEIRA** no cargo de Secretária Executiva da Chefia de Gabinete, eis que esta descumpriram preceitos legais e constitucionais referentes à impessoalidade e moralidade públicas.

Assim, estão presentes todos os requisitos da medida cautelar, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

A Lei nº 8.429/1992, visando proteger a integridade da investigação e da instrução processual do feito, expressamente previu a possibilidade de afastamento do exercício do cargo público, conforme o seu parágrafo único do art. 20:

Art. 20. (*omissis*)

Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

Neste sentido, veja-se o entendimento pacífico dos Tribunais Pátrios sobre a necessidade de afastamento do cargo de prefeito para a instrução processual e administrativa das investigações de improbidade administrativa:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AFASTAMENTO CAUTELAR DE SERVIDORES PÚBLICOS (POLICIAIS CIVIS). MEDIDA QUE VISA RESGUARDAR O PLENO E REGULAR DESENVOLVIMENTO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL. 1. Longe de constituir uma sanção, mesmo porque, nos termos do art. 20, caput, da Lei nº 8.429/92, a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória, o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, no curso da ação em que se apura a prática de atos ímprobos possui natureza eminentemente acautelatória, tendo como único pressuposto a necessidade de se resguardar o pleno e regular desenvolvimento da instrução processual, a fim de que se revele a verdade real dos fatos. [...]. 4. A permanência dos agravantes nos cargos então ocupados, mormente em localidades pequenas, poderá acarretar dificuldades na boa instrução do processo, podendo eles influenciar negativamente aquelas pessoas que ainda prestarão esclarecimentos, mormente se considerado que, nos termos da inicial da ação originária, já adotaram posturas abusivas em situações passadas. (Ag. 001119000105. Rel. Desembargador Carlos Roberto Mignone. Quarta Câmara Cível. Jul. 30/07/2012 – grifou-se).



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AFASTAMENTO CAUTELAR DE AGENTE PÚBLICO. AUSÊNCIA DE EVIDÊNCIAS DE EMBARAÇO À INSTRUÇÃO PROCESSUAL. ART. 20, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 8.429/92. EM HARMONIA COM O PARECER MINISTERIAL, RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1. Em apertada síntese, o Agravante opõe-se à ordem de seu afastamento cautelar do cargo de Prefeito Municipal de Itacoatiara, ao argumento de que a decisão carece de fundamentos. 2. **O instrumento jurídico previsto no parágrafo único, do art. 20, da Lei 8.429/92 não permite o afastamento do agente do cargo, emprego ou função, com o propósito de evitar o cometimento de novos atos de improbidade administrativa, mas apenas para que o agente, no exercício regular de suas funções, não coloque em risco a instrução processual.** 3. Os fatos narrados pelo Parquet na origem, apesar de aparentemente demonstrarem a prática de atos de improbidade administrativa, deveras reprováveis do ponto de vista republicano, não evidenciam condutas por parte do Agravante que possa comprometer a instrução processual, como por exemplo, coação de testemunhas, extravio de documentos, ou qualquer ato voltado a embaraçar a atividade investigativa, ressentindo-se a petição inicial da ação civil pública, nesse aspecto, de documentos que atestem tais práticas. 4. Não se pode confundir descumprimento de decisão judicial com obstaculização de investigação, nem tampouco se invocar a relevância do cargo para a imposição de tal medida extrema. 5. Em sintonia com o parecer ministerial, recurso conhecido e provido. (TJ-AM - AI: 40039125120208040000 AM 4003912-51.2020.8.04.0000, Relator: Maria do Perpétuo Socorro Guedes Moura, Data de Julgamento: 30/11/2020, Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: 04/12/2020 – grifou-se).

AGRAVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA VISANDO APURAR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – **DEFERIMENTO DE LIMINAR AFASTANDO O PREFEITO E SERVIDORES DO PRIMEIRO ESCALÃO ADMINISTRATIVO DA PREFEITURA** – COMPETÊNCIA DO JUIZ DE PRIMEIRA INSTÂNCIA – DECRETAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE DOS BENS E QUEBRA DOS SIGILOS FISCAL E BANCÁRIO DOS ENVOLVIDOS – PRESENÇA DOS REQUISITOS LEGAIS – DECISÃO MANTIDA – I- compete ao juiz de primeira instância apreciar e julgar ação civil pública movida contra prefeito e servidores do primeiro escalão da Prefeitura, visando apurar atos de improbidade administrativa. II- **presentes os requisitos legais é possível decretar o afastamento temporário dos servidores, dos respectivos cargos ou funções, para evitar que haja influência deles nas provas a serem colhidas, já que o interesse público sobrepõe-se ao particular.** III- existindo risco de lesão a interesse público, que prevalece sobre o interesse privado e individual, permite-se, na forma da lei, a quebra do sigilo bancário e fiscal de agentes públicos envolvidos em atos de improbidade administrativa, como forma de garantir a efetividade e a utilidade do processo instaurado para sua averiguação. (TJMS –Ag 67.156-3 –classe B –XII –Ivinhema –1ª T. Cív. –Rel. Des. Josué de Oliveira – jul. 14/09/1999 – grifou-se).

Ademais, mesmo nas hipóteses de agentes políticos eleitos por sufrágio universal, a legitimidade do mandatário é conformada pela vontade da Constituição da República, logo, o afastamento preventivo dos requeridos de seus cargos constitui-se num provimento cautelar parcial, como medida necessária à instrução processual, vez que o provimento final almejado (perda do cargo) somente se dará com a condenação com trânsito em julgado ao final da ação.

No aspecto, no que toca ao *periculum in mora*, tem-se a necessidade da adoção de medidas para fazer cessar as ilegalidades praticadas pela requerida perante o Executivo Municipal de Guajará-Mirim, pois até o momento – além dos fatos que guarnecem a presente ação,



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

persiste o fato da inobservância do regramento legal por parte da requerida.

Destarte, o afastamento dos demandados **RAISSA DA SILVA PAES, ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** e **ANA MICHELE SILVA LIMA VIEIRA**, respectivamente, dos cargos de Prefeita do Município de Guajará-Mirim/RO, de Secretário de Obras e Serviços do Município e de Secretária Executiva da Chefia de Gabinete é medida que se impõe, possibilitando por intermédio deste ato, o restabelecimento da ordem pública violada.

V – DO PEDIDO

Face ao exposto, com supedâneo na legislação ao norte mencionada, bem como nas posições doutrinárias e jurisprudenciais acima expendidas, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA** vem, respeitosamente, perante esse douto órgão julgador, requerer:

1) O deferimento da medida cautelar de afastamento dos cargos públicos de Prefeita do Município de Guajará-Mirim/RO, de Secretário de Obras e Serviços do Município e de Secretária Executiva da Chefia de Gabinete, respectivamente pertinente aos requeridos **RAISSA DA SILVA PAES, ANTÔNIO BENTO DO NASCIMENTO** e **ANA MICHELE SILVA LIMA VIEIRA**.

2) A concessão da tutela de urgência cautelar, em caráter antecedente, para declarar a indisponibilidade de bens dos requeridos, até o valor necessário para o adimplemento da multa civil a ser arbitrada por este juízo, correspondente a **10 (dez) vezes o valor da remuneração percebida pelos agentes na data dos fatos**, perfazendo R\$ 187.000,00 (cento e oitenta e sete mil reais) nesta data.

3) O recebimento da exordial e a notificação dos requeridos, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias (art.17, §7º, da Lei nº 8.429/1992).

4) Após, recebida a inicial, a **CITAÇÃO** dos requeridos para, querendo, oferecer contestação à presente, sob pena de revelia e de se reputarem verdadeiros os fatos alegados e não contraditados.

5) A procedência da presente ação, para que, uma vez reconhecida e declarada a prática de ato de improbidade administrativa, definido no art. 11, incisos I e II, da Lei nº 8.429/1992, os requeridos sejam condenados às penalidades previstas no art. 12, inciso III, do mesmo diploma, quais sejam:



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM

- a) Suspensão dos direitos políticos, de três a cinco anos.
- b) Pagamento de multa civil, no valor de R\$ 187.000,00 (cento e oitenta e sete mil reais), correspondente a dez vezes a remuneração dos agentes na data dos fatos.
- c) 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.

6) A produção de todos os meios de provas admitidos em direito, especialmente o depoimento pessoal dos requeridos, prova testemunhal que oportunamente se arrolará, prova documental e demais provas que se fizerem necessárias.

7) A condenação dos demandados ao pagamento das custas judiciais e sucumbenciais.

Dá-se à causa o valor de R\$ 187.000,00 (cento e oitenta e sete mil reais), correspondente ao arbitramento da multa civil requerida em sede de tutela de urgência cautelar.

Guajará-Mirim/RO, 25 de junho de 2021.

FERNANDA ALVES PÖPPL

Promotora de Justiça