



Número: **0008238-91.2020.8.17.2480**

Classe: **Ação Civil de Improbidade Administrativa**

Órgão julgador: **2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Caruaru**

Última distribuição : **17/12/2020**

Valor da causa: **R\$ 2.212.235,31**

Assuntos: **Dano ao Erário, Violação dos Princípios Administrativos**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO (AUTOR(A))	
JOSE QUEIROZ DE LIMA (RÉU)	
	CINTHIA RAFAELA SIMOES BARBOSA (ADVOGADO(A))
CESPAM CENTRO EST PESQ ASS ADM MUNICIPAL LTDA (RÉU)	
	LUIZ GUSTAVO CALADO ROSENDO (ADVOGADO(A)) MARCO AURELIO MARTINS DE LIMA (ADVOGADO(A))
PAULA YONARA BARBOSA DE LIMA (RÉU)	
	GENYFFE ADRYANE ALVES DA SILVA (ADVOGADO(A)) GIOVANA GONCALVES BARBOSA MACIEL (ADVOGADO(A))

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
157312962	08/01/2024 12:03	Sentença (Outras)	Sentença (Outras)



Tribunal de Justiça de Pernambuco
Poder Judiciário
2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Caruaru

AV PORTUGAL, 1234, E-mail: vfpub02.caruaru@tjpe.jus.br, BAIRRO UNIVERSITÁRIO, CARUARU - PE - CEP: 55016-400 -
F:(81) 37199259

Processo nº 0008238-91.2020.8.17.2480

AUTOR(A): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

RÉU: JOSE QUEIROZ DE LIMA, CESPAM CENTRO EST PESQ ASS ADM MUNICIPAL LTDA, PAULA YONARA BARBOSA DE LIMA

SENTENÇA

Vistos, etc.

EMENTA: Constitucional, Administrativo, Processual Civil e Lei Especial. Ação Civil Pública de Responsabilidade por Ato de Improbidade Administrativa. Processo iniciado pelo rito da lei original de Improbidade Administrativa de nº 8.429/1992. Sentença de Prescrição Intercorrente anulada por este Juízo em sede de Embargos de Declaração promovidos pelo Ministério Público Estadual, tendo em vista a nova interpretação dada ao assunto pelo Supremo Tribunal Federal – STF – Tema/Repercussão Geral nº 1199. Novo rito processual advindo da nova Lei nº 14.230/2021. Citações, contestações e réplica. Anúncio de julgamento antecipado da lide, sem qualquer irresignação. Ex-Prefeito deste Município que deliberadamente e de forma dolosa deixa de repassar ao Fundo Previdenciário do Município de Caruaru (RPPS – CARUARUPREV), as contribuições recolhidas dos Servidores Públicos Municipais, no prazo e forma legal, referentes ao mês de outubro/2012, objeto do acordo de parcelamento 522/2015, recolhendo-as em conta distinta (Fundo Financeiro) com o fito de simular a desnecessidade de aporte de recursos para pagamento dos aposentados e demais beneficiários vinculados a Fundo distinto da origem dos recursos, fato que ensejou uma elevada dívida para com esse Órgão Previdenciário deste



Município, comprometendo a saúde financeira dessa Previdência e as futuras aposentadorias. Confissão de dívida firmada entre o Município e a Previdência Social que causou sérios prejuízos ao erário com os acréscimos de juros e correção monetária. Irregularidade gravíssima que merece punição ao Gestor Público Municipal responsável. Prefeito deste Município por 4 (quatro) mandatos alternados e em reeleição que tinha experiência e conhecimento necessários da ilicitude praticada. Reflexos econômicos/financeiros nas futuras aposentadorias dos Servidores. Afronta ao disposto no artigo 37 da Constituição Federal; na Lei Municipal nº 4.453/2005; na Lei de Responsabilidade Fiscal de nº LC-123/2000 e ao artigo 10, caput, da Lei nº 8.492/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) c/c a Lei nº 14.230/2021. Julgamento Procedente em parte dos pedidos exordiais para condenar o ex-Prefeito deste Município JOSÉ QUEIROZ DE LIMA por afronta ao tipo do artigo 10, caput, e nas sanções previstas no artigo 12, inc. II, da Lei nº 8.429/1992 c/c a Lei nº 14.230/2021. Precedente jurisprudencial do TJPE – Apelação Cível nº 0000232-13.2017.8.17.2218 – Des. Jorge Américo. Julgamento Improcedente da denúncia em face do mesmo Agente Político, destarte por infração ao artigo 11, caput, e seu inciso II, das mesmas legislações retrocitadas, uma vez incompatíveis os fatos narrados na inicial com o novo tipo sancionador inserido com a nova Lei nº 14.230/2021, inclusive o seu inciso II, foi revogado por essa nova lei. Julgamento Improcedente também dos pedidos de condenação do CENTRO DE ESTUDOS, PESQUISA, ASSESSORIA EM ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL LTDA - CESPAM e da Sra. PAULA YONARA BARBOSA DE LIMA, por falta de mínimas provas de que participaram de qualquer forma desse ato reconhecidamente pela jurisprudência do TJPE acima citada como ímprobo. Extinção da fase cognitiva deste processo com resolução mérito, ex vi do artigo 487, inc. I, do C. P. Civil vigente. Após o trânsito desta em julgado cumpra-se o que restou decidido ao final.

1.-DO RELATÓRIO:

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**, por intermédio da Segunda Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania de Caruaru, com fundamento nos artigos 127 e 129, ambos da Constituição Federal, na Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) e na Lei nº 8.429/1992 (Lei da Improbidade Administrativa), veio a este juízo propor a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E RESSARCIMENTO POR DANOS AO ERÁRIO**, em face do **Sr. JOSÉ QUEIROZ DE LIMA**, brasileiro, ex-Deputado Estadual e ex-prefeito de Caruaru, filho de Leopoldina Queiroz de Lima e Euclides Queiroz de Lima, **CPF** nº 003.936.734-72, residente na Rua Pastor Rubem Prado, nº 260, apto. nº 301, bairro Maurício de Nassau, Caruaru, **CEP** 55014-395; da **Sra. PAULA YONARA BARBOSA DE LIMA**, brasileira, Diretora Presidente do CaruaruPrev no exercício de 2012, filha de Maria da Conceição de Lima e Paulo Barbosa de Lima, **CPF** nº 88382737404, residente na Rua Frei Caneca nº 654, centro, Bezerros/PE; e do **CESPAM - CENTRO DE ESTUDOS, PESQUISA, ASSESSORIA EM ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL LTDA**, pessoa



jurídica de direito privado, sediada na Rua Visconde de Inhaúma nº. 410 – Maurício de Nassau – Caruaru – **PE**, inscrita no **CNPJ/MF** sob nº. 69.908.994/0001-45 representada no ato contratual pelo sócio administrador, o **Sr. Bernardo de Lima Barbosa**, brasileiro, casado, contabilista e advogado, residente e domiciliado na Rua Dr. Júlio Pires Ferreira, 756 - Bairro Maurício de Nassau - Caruaru - **PE**, inscrito no **CPF/MF** sob o nº. 031.276.214- 34, pelos fatos e fundamentos mais adiante expostos:

Ação ajuizada em 17.12.2020, com documentos anexos à inicial. **(ID – nº 72715256)**.

Despacho de abertura para notificações dos Demandados facultando aos mesmos a apresentação de **“Defesas Preliminares”**, nos termos do artigo 17, parágrafo 7º, da Lei nº 8.429/1992. **(ID – nº 72753334)**.

Manifestações prévias dos Demandados em 12.03; 26.04; e 23.08.2021. **(IDs – nºs 76847559, 79308205 e 86800364)**.

Antes de receber a ação propriamente dita, por mera deliberação deste Juízo mandei abrir vista dos autos ao Representante do Ministério Público Estadual para tomar conhecimento dos argumentos de defesa e provas respectivas em sede preliminar, de acordo com a ritualística da ação na época, isso em despacho datado de 27.08.2021. **(ID – nº 87177680)**.

Manifestação do Representante do Ministério Público em data de 07.10.2021: **“Ante o exposto, diante das graves ilicitudes, o Ministério Público vem respeitosamente reiterar todos os termos da Exordial, para fins de recebimento da inicial e prosseguimento da demanda, requerendo também análise da tutela de evidência pleiteada na inicial, consistente na decretação da indisponibilidade de bens dos requeridos em valor suficiente a garantir o pagamento do prejuízo ao erário e a multa civil.” (Grifos meus)** **(ID – nº 90217563)**.

Com o advento da nova Lei nº 14.230/2021, que alterou profundamente a Lei Matriz de Improbidade Administrativa de nº 8.429/1992, antes de receber a inicial da ação resolvi ouvir o Representante do Ministério Público, o qual assim se posicionou em 15.02.2022: **“Sendo assim, defendemos de forma subsidiária que caso considere Vossa Excelência a prescrição intercorrente constitucional e compatível com o sistema de tutela coletiva, deixe de aplicá-la de forma retroativa em virtude do seu caráter processual. V - DOS PEDIDOS Ante o exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, pelo seu Representante que esta subscreve, vem respeitosamente**



requerer a regular continuidade do presente feito e a procedência integral da demanda, não se aplicando aqui a prescrição intercorrente, em razão da ação ter sido ajuizada em 17 de dezembro de 2020, bem como por ser inconstitucional, por não ter o autor (aqui a sociedade) dado causa à demora, e, ainda, porque a prescrição é irretroativa por ser norma de índole processual.” (Grifos meus) (ID – nº 99060188).

Manifestações das partes acusadas em datas de 27.05 e 06.06.2022, respectivamente. **(IDs – nºs 106566814; 107284803; e 107279717).**

Sentença reconhecendo a “**Prescrição Intercorrente**” datada de 01.09.2022. **(ID – nº 111012731).**

Embargos de Declaração promovidos pelo Ministério Público Estadual datados de 10.11.2022. **(ID – 115062884).**

Contrarrazões apresentadas em 28.11.2022. **(IDs – nºs 120694832, 120697217 e 120704822).**

Sentença anulando a sentença embargada datada de 17.12.2022. **(ID – nº 122020164).**

Processo reiniciado em 17.12.2022, no novo rito comum previsto na Lei nº 14.230/2021, com a determinação de citação dos Demandados. **(ID – nº 122020164).**

Contestações apresentadas em 12, 13 e 22.05.2023, sob os números de **IDs – 132915022, 132930577 e 133716655,** respectivamente.

Réplica apresentada em 09.08.2023. **(ID – nº 140532911).**

Despacho mandando oficiar ao **TCE** para remeter a este Juízo cópia da Prestação de Contas do Caruaruprev referente ao exercício de 2012, isso em 14.08.2023. **(ID – nº 140891110).**



Prestação de Contas referidas juntada pela parte Demandada em 22.08.2023. (**ID – nº 141933820**).

Manifestação do Ministério Público requerendo diligências junto ao Caruaruprev em 05.09.2023. (**ID – nº 143161645**).

Despacho deferidor em 05.09.2023. (**ID – nº 143483478**).

Mandado Judicial cumprido por Oficial de Justiça de Plantão em 14.09.2023. (**ID – nº 144419761**).

Despacho datado de 02.10.2023 – **ID - nº 146556534**, para o Ministério Público Estadual juntar aos autos documento importante para o desiderato desta ação.

Juntada da “**Análise do Laudo Pericial Contábil**” apresentado pelo Ministério Público Estadual, por técnicos do **CARUARUPREV**, em data de 02.10.2023, nos termos do **ID – nº 146583500 e seguintes**.

Juntada da documentação indicada no despacho de **ID – nº 146556534**, em data de 23.10.2023, pelo Ministério Público Estadual.

Juntada de Perícia do fato principal desta ação realizada pela Auditoria da Receita Federal do Brasil, em 23.11.2023, conforme documento de **ID – nº 148902608**.

Despacho para intimação dos Demandados se pronunciarem sobre tais documentos, conforme **ID – nº 149439332**, em data de 26.10.2023.

Resposta da **Sra. PAULA YONARA BARBOSA DE LIMA**, em 14.11.2023, através do **ID – nº 151718701**, inclusive pedindo o julgamento antecipado desta lide.

Resposta do **Sr. JOSÉ QUEIROZ DE LIMA**, em 21.11.2023, através do **ID – nº**



152470553.

Resposta do **CESPAM – CENTRO DE ESTUDOS, PESQUISA E ASSESSORIA EM ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL LTDA** em 21.11.2023, através do **ID – nº 152544162.**

Despacho anunciando o julgamento antecipado deste processo em data de 23.11.2023, conforme documento de **ID – nº 152691588.**

Petição do **CARUARUPREV** postulando sua intervenção formal no feito em 13.12.2023. **(ID – 155256500).** Pleito sem qualquer motivação, pois já vem intervindo desde a instrução processual, inclusive com análise e pronunciamento sobre Laudo Ministerial. Pedido prejudicado.

Petição da demandada **Sra. PAULA YONARA BARBOSA DE LIMA,** em 13.12.2023, concordando com o julgamento antecipado da lide. **(ID – 155262426).**

Petição do demandado **Sr. JOSÉ QUEIROZ DE LIMA,** em 19.12.2023, concordando com o julgamento antecipado da lide. **(ID – 156164386).**

Petição do demandado **CESPAM – CENTRO DE ESTUDOS, PESQUISA E ASSESSORIA EM ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL LTDA,** em 13.12.2023, concordando com o julgamento antecipado da lide. **(ID – 156164668).**

Petição última do **MINISTÉRIO PÚBLICO** datada de 21.12.2023, requerendo a intimação das partes demandadas para manifestarem interesse em ser ouvidas no processo. **(ID – nº 156045557).** Trata-se de um pleito processualmente inviável, posto que estaria reabrindo um processo para encaixar uma diligência jamais requerida pelos interessados, além do mais precluso e sem objeto, uma vez que as próprias partes demandadas demonstraram nas últimas petições acima citadas o interesse no julgamento antecipado deste feito ante sua satisfação pelas provas já produzidas durante a instrução processual, de maneira que os princípios do contraditório e da ampla defesa foram largamente observados nos autos.

Processo concluso nesta data 03.01.2024, pautado, portanto, para julgamento.



Relatado. Decido.

2.-DAS CONDIÇÕES PROCESSUAIS DA AÇÃO E DA OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA:

Partes legítimas e bem representadas em juízo. Pressupostos processuais e condições de admissibilidade da ação presentes neste processo, de acordo com o artigo 319 e seguintes do C. P. Civil vigente.

Princípios fundamentais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa esculpados no artigo 5º, inc. LV, da Constituição Federal vigente, obedecidos pelo artigo 17, parágrafo 7º, e seguintes da Lei de Regência nº 8.429/92, alterada pela Lei nº 14.230/2021.

3.-DA NARRATIVA E DOS FATOS ARTICULADOS NA ATRIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL:

“O indivíduo – assalariado ou não – na maioria das vezes tem como única fonte de recursos ele próprio; é ele sua força de trabalho e sua inexorável condição para subsistência a manutenção de sua capacidade laborativa. Com a perda ou a redução, definitiva ou temporária, desta capacidade, sem as políticas de atuação estatal na esfera da Previdência, mediante a manutenção de um seguro social, é levado, junto com seus dependentes, à miséria, tendo de recorrer à caridade, caso não tenha sido precavido ou tenha tido condições de poupar economias para um futuro incerto.” (de, CASTRO, Carlos Alberto P. 2019, p. 11).

“1. SÍNTESE DA DEMANDA:

A presente ação civil pública por atos de improbidade administrativa visa o reconhecimento da prática de conduta prevista como ímproba pelos demandados **JOSÉ QUEIROZ DE LIMA, PAULA YONARA BARBOSA DE LIMA e o CESPAM**, previstos na Lei 8.429/1992, consistente na conduta de má utilização de recursos públicos decorrentes do não recolhimento das devidas contribuições previdenciárias ao Fundo Previdenciário do Regime Próprio de Previdência Social (**CARUARUPREV**) no ano de 2012, conta Caixa Econômica



Federal nº 283-3, referente ao mês de outubro, objeto do acordo de parcelamento 522/20151, violando assim, os princípios administrativos da legalidade² e da moralidade³, bem como causando perda patrimonial ao Erário Municipal no montante de R\$ 737.411,77 (setecentos e trinta e sete mil quatrocentos e onze reais e setenta e sete centavos), em virtude da utilização indevida dos recursos devidos e não repassados ao **RPPS** Municipal. Visa ainda o reconhecimento da

O primeiro demandado José Queiroz de Lima, então prefeito do município de Caruaru, deixou de recolher o valor de R\$ 2.326.328,58 (dois milhões trezentos e vinte e seis mil trezentos e vinte e oito reais e cinquenta e oito centavos) a título de repasse das contribuições descontadas dos servidores vinculados ao Fundo Previdenciário. Ao invés disso recolheu em outro Fundo, o Fundo Financeiro com a finalidade de gerar a aparente desnecessidade de aporte financeiro para pagamento dos aposentados e demais beneficiários que ingressaram antes de 2008 no serviço público municipal.

A conduta de não repassar os recursos financeiros ao Fundo Previdenciário e fazendo-o em montante inferior foi praticada de forma maliciosa, dissimulada. Os requeridos simularam a base de cálculo dos segurados vinculados ao Fundo Previdenciário, transferindo os (*)

1 A omissão de recolhimento das contribuições previdenciárias descontadas dos segurados amolda-se à hipótese do art. 11, II, da Lei 8.429/1992, tendo em vista que o Prefeito Municipal, na condição de ordenador de despesas do Município, estava obrigado a providenciar o recolhimento das contribuições, sendo defeso buscar eximir-se de tal encargo imputando-o a seus subordinados.

2 Foram violados, notadamente, os seguintes diplomas legais: Lei Municipal nº 4.453/2005 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 123/2000), amoldando-se ao tipo previsto no art. 11, caput da Lei 8.429/1992.

3 A violação ao princípio da moralidade consistiu em recolher a contribuição previdenciária dos servidores públicos municipais, arriscando comprometer o pagamento de aposentadorias e pensões futuras, em contexto de gasto de R\$ 5.619,259,98 com publicidade no mesmo exercício financeiro indicado, amoldando-se ao tipo previsto no art. 11, caput da Lei 8.429/1992.

4 O fluxo de pagamento das prestações advindas da amortização do principal (débito confessado) incluem a cobrança de juros e multa de mora que estão incorporados ao valor



das prestações. Este excesso com o pagamento de multa e juros decorrentes de inadimplência vem impactando, sobremaneira, o patrimônio do devedor com aumento dos componentes do passivo e provoca um gasto “extra” nas contas do Ente. Significa perda patrimonial gerada por descumprimento de obrigação, amoldando-se ao tipo previsto no art. 10, caput da Lei 8.429/1992.

(*) referidos valores descontados dos seus servidores ao Fundo Financeiro, Fundo distinto, massa em extinção, eximindo ou reduzindo assim o necessário aporte para pagamento dos benefícios previstos no art. 5º, parágrafo único da Lei Municipal nº 4.700/2008. Vejamos:

“Art. 5º. (...) Parágrafo único. Caberá ainda ao Município, havendo necessidade, aportar ao Fundo Financeiro, recursos financeiros adicionais para honrar com a folha de pagamento de benefícios previdenciários do Fundo Financeiro”.

Isso porque a referida lei municipal do Regime Próprio de Previdência Municipal prevê nos seus arts. 2º e 3º a segregação de massas, com dois fundos o financeiro e o previdenciário. Vejamos:

“Art. 2º. O Fundo Previdenciário terá por finalidade custear os benefícios dos segurados ativos, titulares de cargos efetivos, admitidos a partir de 1º de janeiro de 2008, inclusive todos os segurados que ingressarem no serviço público municipal a partir da publicação desta Lei.

(...)

Art. 3º. O Fundo Financeiro terá por finalidade custear os benefícios dos atuais segurados ativos admitidos até a data mencionada no caput do artigo anterior, bem como daqueles que estejam aposentados ou que sejam pensionsitas municipais”.

Dessa forma os Requeridos José Queiroz de Lima, Paula Yonara Barbosa de Lima, Diretora Presidente do CarauruPrev e o CESPAM (contratada pelo poder executivo municipal e pelo CaruaruPrev) simularam base de cálculo para desviar arrecadação de receita, efetivamente se apropriando da receita de contribuição em conta distinta, encobrendo o déficit financeiro e assim gerando pagamento de juros e multa ao ente previdenciário.



Tal conduta subsume-se no tipo previsto no art. 10, caput da Lei 8.429/92, de malversação, dilapidação, desvio, má gestão, consciente e voluntária de haveres, recursos públicos, gerando lesão ao erário conforme se demonstrará a seguir.

Os Requeridos não só deixaram de recolher os valores descontados dos Servidores vinculados ao Fundo Previdenciário, o fizeram no Fundo Financeiro com o claro fim de induzir os órgãos de controle em erro, deixando assim de fazer os devidos aportes, desfalcando o Fundo Previdenciário que ficou sem o recurso aplicado e sem a devida reserva matemática, frustrando assim o devido equilíbrio financeiro e atuarial.

Cumpra aqui registrar que o Requerido CESPAM fora contratado tanto pelo executivo Municipal como pelo Ente Previdenciário em nítido acúmulo de funções incompatíveis em pessoas jurídicas distintas (devedor-pagador), possuindo controle contábil das operações realizadas, evidenciando o conluio entre os Requeridos.

A posterior revogação da Lei nº 4.700/08 pela Lei nº 5547/15 sem o devido estudo técnico deixa claro a má-fé, a intenção de esconder, legitimar a conduta praticada em detrimento dos servidores públicos municipais que hoje têm sua aposentadoria comprometida.

Tal inércia dos demandados em reconhecer o débito e regularizá-lo gerou um incremento de 32%, ou seja, o débito inicial passou de R\$ 2.326.328,58 (dois milhões trezentos e vinte e seis mil trezentos e vinte e oito reais e cinquenta e oito centavos) para R\$ 3.063.740,35 (três milhões sessenta e três mil setecentos e quarenta reais e trinta e cinco centavos), valor este que já foi pago tendo em vista o adimplemento do referido parcelamento.

O repasse de recursos financeiros ao CARUARUPREV em atraso e em montante inferior ao devido compromete o equilíbrio financeiro do ente e produz aumento do passivo do município ante seu sistema de previdência. Tal conduta irresponsável e inconstitucional, como já mencionado, pode afetar a dignidade de munícipes que esperam ter respaldo na velhice de seu sistema de previdência. É em nome dos cidadãos caruaruenses e também da saúde financeira do ente público que o Ministério Público de Pernambuco propõe esta demanda.

Registre-se, por oportuno, que os atos de improbidade praticados pelo demandado configuram em tese o crime de apropriação indébita previdenciária (art. 168-A do CP), cuja condenação ou absolvição na instância criminal não o exime de sua responsabilidade civil e administrativa no âmbito da LIA. Assinale-se ainda que, conforme o art. 21 da Lei de



Improbidade Administrativa (Lei n o 8.429/1992), a aplicação das sanções previstas neste diploma independe da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.”

“2. DA NARRATIVA FÁTICA:

O Ministério Público de Pernambuco, em posse da documentação enviada, apurou, dentre as condutas analisadas, que no exercício financeiro de 2012, o ora demandado JOSÉ QUEIROZ DE LIMA, deixou de repassar ao Fundo Previdenciário do Município de Caruaru (RPPS – CARUARUPREV), as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal, referentes ao mês de outubro, objeto do acordo de parcelamento 522/2015, recolhendo-a em conta distinta (Fundo Financeiro) com o apoio da Diretora Presidente e da contabilidade contratada com o fito de simular a desnecessidade de aporte de recursos para pagamento dos aposentados e demais beneficiários vinculados a Fundo distinto da origem dos recursos.

As ilegalidades foram reconhecidas pelo próprio demandado JOSÉ QUEIROZ DE LIMA, que conforme já relatado, firmou o Termo de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários (ACORDO CADPREV N° 00522/2015), que teve como objeto o parcelamento da quantia de R\$ 2.326.328,58 (dois milhões, trezentos e vinte e seis mil, trezentos e vinte oito reais e cinquenta e oito centavos), correspondentes aos valores da utilização indevida de recursos devidos e não repassados ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS dos servidores públicos, relativos ao mês de outubro de 2012, onde o Município de Caruaru confessou ser devedor do montante citado e comprometeu-se a quitá-lo na forma estabelecida no negócio jurídico alhures mencionado.

Nesse sentido, a unidade de Contabilidade do Ministério Público de Pernambuco, foi acionada para apurar denúncia de irregularidade na gestão do CARUARUPREV, frente a falta de recolhimento previdenciário e ao uso inadequado dos recursos arrecadados.

O Laudo Pericial Contábil RPPS, elaborado pela unidade de contabilidade do Ministério Público de Pernambuco (IC 039-2015), assim concluiu (fl. 18):

“Analisando a origem dos débitos em parcelamento, consegue-se inferir que o objeto do PARCELAMENTO 522/2015, objeto de quesitação, simula a irregularidade que deu causa ao objeto do Termo de Parcelamento e Acordo de Confissão n° 530/2018 (o referido Termo de Parcelamento foi objeto de estudo e pronunciamento técnico em Ação Civil Pública 0004730- 40.2020.8.17.2480), inclusive, seguiu o mesmo critério de análise adotado pela



auditoria MPS que culminou com a NAF 122/2015.

Assim como o Termo de Parcelamento 530/2018 (decorrente do NAF MPS nº 122/2015), o Termo de Parcelamento e Acordo de Confissão do Débito nº 522/2015 foi celebrado, mediante a IRREGULARIDADE de “utilização dos recursos previdenciários” .

Em tese de configuração do dano ao erário, a incidência de encargos de mora decorrentes da praxis de débitos com o RPPS propicia aumentos nos componentes do passivo do Ente por descumprimento de obrigação, seja pela utilização indevida dos recursos previdenciários, seja pela ausência de recolhimento das contribuições, conforme prova técnica em anexo.

O objeto da presente ação se limitará ao dano ao erário decorrente do Acordo nº 522/2015, sem prejuízo de eventual julgamento simultâneo de processos em virtude de regras de conexão, caso assim entenda esse D. Juízo.

O objeto da presente ação também abrangerá a violação aos princípios administrativos da legalidade e moralidade, em especial, por retardar indevidamente ato de ofício e pela violação da Lei Municipal nº 4.453/2005 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 123/2000) alinhados ao contexto de gasto de mais de quatro milhões com publicidade no mesmo exercício financeiro indicado.”

Eis os fatos: Os demais detalhes estão dispostos na peça póstica desta ação. **(ID – nº 72715260)**.

4.-DAS RESPOSTAS DOS DEMANDADOS:

Citados, os Demandados responderam ao juízo de cognição exauriente, nos seguintes termos:

O SR. JOSÉ QUEIROZ DE LIMA:

“1 - PRELIMINARMENTE



1.1 - DA TEMPESTIVIDADE

Antes de se ingressar na análise dos fundamentos de fato e de direito envolvidos faz-se necessário registrar que a confirmação da citação eletrônica ocorreu em 03/04/2023 (segunda-feira), conforme depreende-se da aba de expedientes do sistema de processos eletrônicos do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco- Pje. Estabelece o art. 219 do Código de Processo Civil que “na contagem de prazo em dias, estabelecido por lei ou pelo juiz, computar-se-ão somente os dias úteis”.

Por sua vez, o art. 231, V, também do Código de Ritos, assim preceitua:

Art. 231. Salvo disposição em sentido diverso, considera-se dia do começo do prazo:

(...)

V - o dia útil seguinte à consulta ao teor da citação ou da intimação ou ao término do prazo para que a consulta se dê, quando a citação ou a intimação for eletrônica;

Por sua vez, o art. 17, §7º, da Lei de Improbidade Administrativa assim estabelece:

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

(...)

§ 7º Se a petição inicial estiver em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a citação dos requeridos para que a contestem no prazo comum de 30 (trinta) dias, iniciado o prazo na forma do art. 231 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).



Portanto, considerando a redação dos dispositivos legais acima transcritos, bem como o fato de que os dias 06 e 07 de abril corresponderam ao feriado da Paixão de Cristo, o dia 21 de abril (sexta-feira) correspondeu ao feriado de Tiradentes e o dia 1º de maio (segunda-feira) correspondeu ao feriado do Dia do Trabalho, não havendo expediente forense em tais datas, conforme disposição do ATO CONJUNTO Nº 42, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2022, verifica-se que o termo final para o oferecimento de contestação à presente demanda dar-se-á em 22/05/2023 (segunda-feira).

Tempestiva, pois, a presente peça.

1.2 - DA AUSÊNCIA DE OPORTUNIDADE PARA PRESTAR ESCLARECIMENTOS EM SEDE ADMINISTRATIVA

Antes de ingressar nas questões meritórias, é importante destacar que o Defendente, José Queiroz de Lima, que ora apresenta esta manifestação prévia, jamais foi provocado, notificado ou questionado em qualquer procedimento administrativo prévio.

No mesmo toar, jamais foi provocado pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco – MPPE para manifestar-se sobre qualquer laudo técnico, especialmente quanto ao laudo juntado aos autos na petição inicial (ID 72715277), tratando-se, portanto, de peça unilateral, ainda não submetida ao contraditório.

É certo que, mesmo não tendo caráter obrigatório, a instauração de procedimento administrativo evitaria a proposição de ações de improbidade manifestamente improcedentes, como bem assevera NEVES:

Apesar de não ser obrigatória, a instauração de processo administrativo ou de inquérito civil parece ser bastante interessante como forma preparatória da ação de improbidade administrativa, em especial em razão da regra consagrada no art. 17, §6º, da Lei 8.429/1992. [...] referida norma exige do autor a instrução da petição inicial na ação de improbidade administrativa com documentos ou a justificativa para que não ocorra tal instrução. Como se exige a indicação, ao menos indiciária, de elementos que corroborem as alegações do autor, parece ser interessante um processo investigativo prévio.

Este destaque da ausência de qualquer oitiva ou oportunidade de manifestação da



Defendente em processo administrativo ou inquérito civil, não obstante não ser obrigatória, faz-se necessária para que esse Juízo, coma devida vênia, promova a análise da admissibilidade da presente ação com o necessário rigor, a fim de evitar o constrangimento da manutenção de uma ação de improbidade administrativa notadamente infundada.

1.3 - DA IMPUGNAÇÃO AO VALOR DA CAUSA

Ainda em sede de preliminar e mérito, importa registrar, com a devida vênia, que cumpre a esse juízo promover a correção do valor da causa. Explico:

De tudo que está narrado na inicial, percebe-se que o Ministério Público não questiona a legitimidade do Parcelamento nº 522/2015 (ACORDO CADPREV Nº 00522/2015), mas tão somente os juros e multas decorrentes dele.

Ou seja, o objeto do processo é tão somente o suposto dano causado, no valor R\$ 737.411,77 (setecentos e trinta e sete mil, quatrocentos e onze reais e setenta e sete centavos) a título de juros e multa no plano de regularização da dívida.

Assim sendo, este deve ser o valor da causa, e não o valor integral do parcelamento, que, como dito, não é objeto de questionamento.

O valor da causa exagerado, como apresenta o Ministério Público na petição inicial, não serve a nenhum propósito, a não ser majorar eventuais custas processuais com recursos, como agravos e apelação, dificultando assim o acesso à justiça, violando consistentemente a Constituição Federal.

Requer, portanto, a retificação do valor da causa, fundamentado no art. 293 do CPC.

2. SÍNTESE DA PETIÇÃO INICIAL

Conforme mencionado por ocasião do oferecimento de Manifestação Prévia, trata-se, em breve síntese, de ação de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público do



Estado de Pernambuco em face de José Queiroz de Lima, Paula Yonara Barbosa de Lima e do Centro de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Administração Municipal Ltda. (CESPAM) consubstanciada na suposta prática de ato violador aos princípios administrativos da legalidade e da moralidade e ensejador de perda patrimonial ao Erário Municipal, “em virtude da utilização indevida dos recursos devidos e não repassados ao RPPS Municipal”.

Inicialmente, o MPPE alega às f. 2-3 da inicial, que houve um prejuízo ao erário na ordem de R\$ 737.411,77 (setecentos e trinta e sete mil, quatrocentos e onze reais e setenta e sete centavos), originado do não recolhimento das contribuições devidas ao Fundo Previdenciário do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS da competência do mês de outubro de 2012.

O alegado prejuízo seria decorrente dos encargos – juros sobre parcela, juros sobre parcela atrasada e multa sobre parcela atrasada – decorrentes do Parcelamento nº 522/2015 (ACORDO CADPREV Nº 00522/2015), cujo valor originário seria de R\$ 2.326.328,59 (dois milhões, trezentos e vinte e seis mil, trezentos e vinte e oito reais e cinquenta e oito centavos).

Ocorre que mais adiante, o próprio MPPE “corrige” a informação, na medida em que afirma que o “prejuízo” na verdade não foi pelo não recolhimento das contribuições previdenciárias, mas sim o recolhimento para o fundo errado: ao invés de recolher para o Fundo Previdenciário, recolheu para o Fundo Financeiro. Vejamos o que diz o MPPE mais adiante às f. 6 da petição inicial:

O Ministério Público de Pernambuco, em posse da documentação enviada, apurou, dentre as condutas analisadas, que no exercício financeiro de 2012, o ora demandado JOSÉ QUEIROZ DE LIMA, deixou de repassar ao Fundo Previdenciário do Município de Caruaru (RPPS – _CARUARUPREV), as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal, referentes ao mês de outubro, objeto do acordo de parcelamento 522/2015, recolhendo-a em conta distinta (Fundo Financeiro) [...]

Ou seja, o “prejuízo” se deu, não em virtude do não recolhimento, mas sim em virtude do recolhimento para Fundo Financeiro, quando deveria ter sido realizado para o Fundo Previdenciário.

Mais adiante, o MPPE afirma que “Os requeridos simularam a base de cálculo dos segurados vinculados ao Fundo Previdenciário, transferindo os referidos valores descontados dos seus



servidores ao Fundo Financeiro, Fundo distinto, massa em extinção, eximindo ou reduzindo assim o necessário aporte para pagamento dos benefícios [...]”.

Apesar de o Laudo Pericial Contábil (ID 72715277) ser mais abrangente, o próprio MPPE, destaca às f. 8 da petição inicial (ID 72715260) que:

“O objeto da presente ação se limitará ao dano ao erário decorrente do Acordo nº 522/2015, sem prejuízo de eventual julgamento simultâneo de processo em virtude de regras de conexão, caso assim entenda esse D. Juízo.”

Em síntese, a narrativa do MPPE pode ser assim resumida:

- Ao invés do Município recolher ao Fundo Previdenciário, o valor de R\$ 2.326.328,59 (dois milhões, trezentos e vinte e seis mil, trezentos e vinte e oito reais e cinquenta e oito centavos), referente à competência do mês de outubro de 2016, recolheu para o Fundo Financeiro.
- Deste ato, o MPPE entende que houve “simulação da base de cálculo” para reduzir o necessário aporte ao Fundo Financeiro.
- Posteriormente para corrigir o erro, o Município firmou um parcelamento – Parcelamento nº 522/2015 (ACORDO CADPREV Nº 00522/2015) – que gerou encargos – juros sobre parcela, juros sobre parcela atrasada e multa sobre parcela atrasada – na ordem de R\$ 737.411,77 (setecentos e trinta e sete mil, quatrocentos e onze reais e setenta e sete centavos).

A referida petição aponta para três supostos responsáveis:

- O ex-Prefeito José Queiroz de Lima;
- A ex-gestora do CaruaruPrev Paula Yonara Barbosa de Lima;



- O CESPAM, empresa responsável pela consultoria e assessoria contábil ao Município.

Quanto à responsabilidade atribuída ao Defendente, especificamente, limita-se o Ministério Público Estadual, a afirmar, na página 16 da petição inicial, que:

(...) o gestor Municipal e primeiro demandado, na condição de gestor de despesas, agindo com vontade e consciência, deixou de fazer os devidos aportes, comprometendo a saúde financeira do ente ao utilizar recursos que deveriam ficar aplicados para garantir a segurança dos servidores públicos que ingressaram posteriormente a 2008, sem justo motivo de ordem financeira ou social, praticando fato típico previsto nos arts. 10, caput e 11º, caput e inciso II da LIA.

Com base em tais afirmações, pugna o Ministério Público Estadual pela imposição, ao Sr. José Queiroz de Lima, das sanções previstas pelo art. 12, inciso II e III, todos da Lei 8.429/1994.

Ocorre que, conforme será amplamente demonstrado ao longo da presente peça defensiva, a pretensão autoral não encontra amparo no ordenamento jurídico vigente, não merecendo, por esta razão, prosperar.

3. DO DIREITO

Conforme assevera José Antônio Lisboa Neiva, “no aspecto etimológico, improbidade derivaria do latim *improbitas*, expressão que significa má qualidade, imoralidade ou malícia”¹. 1 NEIVA, José Antonio Lisboa. *Improbidade Administrativa*. Impetus. Niterói, Rio de Janeiro, 2009, p. 06.

Prossegue ainda o doutrinador aduzindo que o termo improbidade:

(...) revelaria a qualidade do homem que não procede bem, que age indignamente, porque não tem caráter. Improbidade seria o atributo daquele que é moralmente mau, violador das regras legais ou morais. Vincula-se, portanto, ao sentido de desonestidade, má fama, incorreção, má índole.²



Seguem no mesmo sentido os ensinamentos de Fábio Medina Osório em obra de sua autoria intitulada Teoria da Improbidade Administrativa, da qual extrai-se o seguinte excerto:

A improbidade sempre foi tida como sinônimo de desonra do homem público, numa perspectiva etimológica. Em realidade, essa patologia pode ser vista de ângulos muito distintos, porém, todos reconduzindo ao universo da honra funcional e da imoralidade administrativa como especialização de uma imoralidade mais ampla.³

Como cediço, o art. 37, §4º, da Constituição Federal de 1988 determina que os atos de improbidade administrativa importem em suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Como se vê, o legislador constituinte não estabeleceu o conceito de improbidade administrativa, deixando a cargo do legislador infraconstitucional a atribuição de regulamentar a punição, assim como a gradação das violações e a dosimetria das sanções aplicáveis.

Diante disto, a Lei nº 8.429/92 cuidou em integrar o comando constitucional, disciplinando a Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, especialmente no que concerne à legitimidade passiva e à legitimidade ativa; à tipologia da improbidade; 2 NEIVA, José Antonio Lisboa. Improbidade Administrativa. Impetus. Niterói, Rio de Janeiro, 2009, p. 06. 3 OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da Improbidade Administrativa. Revista dos Tribunais. São Paulo-SP, 2007, p. 85. às sanções aplicáveis, bem com os procedimentos administrativo e judicial que a subsidiam.

Feitas estas breves considerações iniciais a respeito da improbidade administrativa de maneira geral, passemos então a uma análise do teor da Lei nº 8.429/92 detidamente às circunstâncias fáticas envoltas no presente feito.

3.1 DA NÃO CARACTERIZAÇÃO DA PRÁTICA DE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ENSEJADOR DA OBRIGAÇÃO DE RESSARCIMENTO Conforme já mencionado, o Ministério Público Estadual almeja a condenação da Defendente no “ressarcimento ao erário pelos danos a que dolosamente deu causa”, sustentando a imprescritibilidade de tal pretensão.



Ocorre que o Ministério Público atribui aos Demandados a prática de ato de improbidade administrativa tipificado nos arts. 10, caput, e 11, caput e inciso II, da Lei nº 8.429/92, que sofreram significativas modificações com a entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, conforme detalhado abaixo:

REDAÇÃO ANTIGA:

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

REDAÇÃO NOVA:

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

Como se vê, a redação anterior previa possibilidade da infringência à LIA de maneira dolosa ou culposa. Já a redação nova, passou a prever apenas a modalidade dolosa.

Fundamental também perceber que a nova lei afastou a possibilidade de condenação por dano presumido, passando a exigir também que o dano ao erário seja efetivo e comprovado, o que não foi apontado na petição inicial relativo às condutas imputadas aos Defendentes.

A Doutrina recentíssima de Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael carvalho Rezende Oliveira assim aponta:

A primeira inovação relevante refere-se à extinção da modalidade culposa. Ao alterar o caput do art. 10 da LIA, a Lei 14.230/2021 suprimiu a menção à culpa e passou a exigir “ação ou omissão dolosa”. Vale dizer: a atual redação da LIA não aceita a modalidade culposa de



improbidade administrativa, exigindo-se, em qualquer hipótese, a comprovação do dolo do agente público e do terceiro, o que é corroborado, inclusive, pelo §1º do art. 1º da LIA, incluído pela Lei 14.230/2021.

[...]

A segunda inovação no caput do art. 10 da LIA relaciona-se com a inserção da exigência de efetiva e comprovada perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º da citada legislação.

[...]

A partir da nova redação do art. 10 da LIA, a configuração da improbidade por lesão ao erário, ao menos nos termos literais do dispositivo, exigirá a efetiva e comprovada lesão ao erário, o que afastaria a improbidade por dano presumido.

[...]

Cumpram-se mencionar que a reforma promovida pela Lei 14.230/2021 reforçou o entendimento de que a mera ilegalidade não se confunde com a improbidade administrativa. 4

Outra alteração substancial, foi a exclusão da tipicidade baseada em dolo genérico. Vejamos:

Art. 1º [...]

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.



Com a publicação da Lei nº 14.230/2021 passa a ser exigida a comprovação de dolo específico em praticar os atos de improbidade descritos nos artigos 9º, 10 e 11, não bastando a simples indicação de dolo genérico.

Os §§2º e 3º do art. 1º preveem, respectivamente, uma definição estreita de dolo ("vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito", "não bastando a voluntariedade do agente") e a vedação ao sancionamento de atos de gestão da coisa pública sem demonstração de ato doloso com fim ilícito.

A alteração, dessa forma, revoga o entendimento no sentido de que, para caracterização de determinados atos de improbidade bastaria o dolo genérico.

Frise-se, por fim, que por ocasião do julgamento do ARE 843989, sob o rito dos recursos repetitivos (Tema 1199), o STF fixou a seguinte tese:

Tese:

1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se – nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade 4 Comentários à reforma da lei de improbidade administrativa: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo / Daniel Amorim Assumpção Neves, Rafael Carvalho Rezende Oliveira – Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 29-32. ...) culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

A tese fixada pelo STF reitera que a inclusão da presença do dolo específico para a configuração da prática de ato de improbidade administrativa alcança os processos em curso, não atingindo apenas aqueles sobre os quais já tenha incidido o trânsito em julgado.



Assim, para a caracterização dos atos de improbidade previstos no art. 10, são necessários os seguintes requisitos, que não foram demonstrados pelo Ministério Público na sua petição inicial:

a. Ação ou omissão dolosa caracterizada pela vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito: NÃO OCORREU!

b. Efetiva e comprovada perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de bens ou haveres: NÃO OCORREU!

Por sua vez, o inciso II, do art. 11 da LIA, no qual o Ministério Público também lastreia a sua pretensão, foi revogado com a entrada em vigor da Lei nº 14.230, de 2021, passando, tal dispositivo a vigorar com a seguinte redação:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

II - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)



§ 3º O enquadramento de conduta funcional na categoria de que trata este artigo pressupõe a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Como se vê, o art. 11 deixou de conter, tipo aberto, não mais admitindo, para tipificação, qualquer ação ou omissão que violasse princípios da administração pública. Desta forma, a caracterização da violação aos princípios administrativos deve decorrer necessariamente de condutas elencadas nos respectivos incisos, tornando, pois, exaustivo e taxativo o rol.

Menciona-se que o inciso II, do art. 11, da Lei nº 8.429/92 foi revogado pela Lei nº 14.230/2021. Assim sendo, não mais se considera como ato de improbidade retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício. Para tanto, não podem ser os demandados condenados pela prática em questão, considerando a supressão da conduta.

Logo, os elementos carreados aos autos pelo Ministério Público não são aptos a comprovar a configuração de prática de ato de improbidade administrativa ensejador de lesão ao erário, na forma estabelecida pelo art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, estando igualmente afastada a prática de ato de improbidade administrativa tipificado pelo art. 11, inciso II, da Lei de Improbidade Administrativa, que inclusive foi revogado com a entrada em vigor da Lei nº 14.230, de 2021.

Além do mais, ad argumentandum tantum, ainda que tivesse havido o recolhimento parcial e intempestivo de contribuições previdenciária, tal circunstância não se mostraria apta, por si só, à configuração da prática de ato de improbidade administrativa por parte dos Demandados. Nesse sentido caminha a jurisprudência pátria, conforme evidenciam as decisões cujas ementas seguem abaixo transcritas:

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – Prefeito – Repasse tardio de contribuição previdenciária dos servidores públicos municipais em decorrência de celeuma quanto ao



órgão que deveria receber a verba TJGO - ApCiv 185742-14.2003.8.09.0149 - j. 18.08.2015 - Rel. Caetano Levi Lopes - DJe 10.09.2015 - Área do Direito: Administrativo. Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa. Ausência de repasse das contribuições previdenciárias dos servidores públicos do Município de Trindade. Ausência de danos ao erário e de elemento subjetivo (dolo). Não configuração do ato de improbidade descrito no artigo 11, II, da Lei n. 8.429/92. O objetivo da Lei de Improbidade Administrativa é punir o administrador público desonesto, não o inábil, vale dizer, para que se enquadre o agente público nas sanções do artigo 12, é necessário que haja o dolo, a culpa e o prejuízo ao ente público, caracterizado pela ação ou omissão do administrador público. Sem dúvida, como decidido pelo Superior Tribunal de Justiça, "a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil, despreparado, incompetente e desastrado" (STJ, REsp 213.994- 0/MG). Assim, o repasse, ainda que tardio, das contribuições previdenciárias dos servidores públicos do Município de Trindade ao respectivo instituto da previdência, não configura o ato de improbidade administrativa previsto no artigo 11, inciso II, da Lei de Improbidade Administrativa. II - Segunda Apelação Cível. Majoração da condenação imposta ao autor. Prejudicialidade. Ante a ausência de comprovação da conduta dolosa a ensejar a condenação da parte autora por ato ímprobo, o que culminou no provimento do segundo apelo e consequentemente improcedência do pedido formulado em ação de improbidade administrativa, resta prejudicada a apreciação do primeiro apelo, consubstanciada na majoração da condenação imposta na sentença reformada.

APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – Atraso no repasse de valores devidos ao fundo previdenciário municipal a título de contribuição patronal - Sentença de improcedência – Apelação do Ministério Público. AGRAVO RETIDO – Embora o CPC/2015 não mais preveja o agravo retido como recurso, a sua interposição anteriormente à vigência do novo diploma processual comporta apreciação – Enunciado Administrativo nº 02 do Superior Tribunal de Justiça STJ – Interposição de agravo retido contra decisão – Inexistência, contudo, de requerimento expresso para que o recurso fosse julgado nesta sede recursal – Exigência do Código de CPC/1973 não contemplada – Não conhecimento do agravo retido. MÉRITO – Município de Santa Rita de Passa Quatro que, sob a gestão do réu, deixou de repassar tempestivamente, a partir do ano 2000, a integralidade dos valores devidos ao Fundo de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos de Santa Rita do Passa Quatro (SANTA RITA PREV) a título de contribuição patronal, de índole compulsória, cuja finalidade não pode, em linha de princípio, ser alterada - Simples desvio de cumprimento da norma legal que não configurou, por si só, ato de improbidade administrativa – A despeito dos atrasos nos recolhimentos, ensejando o surgimento de passivo em favor do fundo previdenciário municipal, é certo que o Município confessou a dívida e, após sucessivos parcelamentos (em 2000, 2001 e 2003), sempre autorizados pelo Poder Legislativo Municipal (por meio das Leis Municipais nºs 2.376/00, 2.433/2001 e 2.501/2003), acabou por quitar a integralidade do débito atualizado - Para além de respaldado por leis específicas, a confissão e subsequente parcelamento do débito angariado com o fundo previdenciário municipal importou assunção de despesa pública autorizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal sob o rótulo de dívida pública fundada, nos termos do artigo 29, caput, inciso I e § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000



(Lei de Responsabilidade Fiscal)– Municipalidade que observou o iter previsto pela LRF para a assunção da despesa em tela – Existência de ato normativo expedido pelo Ministério da Previdência Social (Orientação Normativa nº 3, de 12/08/2004, publicada no Diário Oficial de 17/08/2004) amparando o parcelamento verificado – Parcelamento da dívida confessada que se pautou pela legalidade – Atraso nos repasses que se deu no contexto de sensíveis dificuldades financeiras pelas quais comumente passam os entes municipais, exigindo do gestor público a canalização dos limitados recursos orçamentários disponíveis ao atendimento dos interesses mais caros e iminentes da coletividade, à luz de um juízo de proporcionalidade - Diante de conjuntura financeira adversa, o réu endereçou os recursos que a princípio seriam destinados ao fundo de previdência municipal à execução de obras públicas, contratação dos serviços de merenda escolar, pagamento dos servidores públicos, entre outros interesses da Municipalidade – Inocorrência de desvio de finalidade, muito menos inabilidade culposa, desídia na gestão dos recursos públicos - Razoável e proporcional remanejamento dos limitados recursos orçamentários à disposição da Administração local para o atendimento de outros fins mais urgentes de interesse público, seguido de parcelamento autorizado por leis municipais e revestido de todos os requisitos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para a assunção da despesa pública, pondo termo à obrigação então insatisfeita, sem qualquer prejuízo concreto à entidade previdenciária credora – Ausência de desonestidade ou dolo, sobretudo porque não houve proveito próprio nem alheio, já que a verba foi empregada em benefício da própria coletividade - Não comprovado dolo ou culpa do demandado, sequer o intento de obter vantagens materiais indevidas ou gerar prejuízos ao patrimônio público, elementos coessenciais para a configuração de improbidade administrativa, afasta-se a subsunção da conduta às normas dos artigos 10, inciso XI, e 11, ambos da Lei nº 8.429/92 – Conclusão, aliás, a que chegou o Promotor de Justiça que presidiu o inquérito civil, ao opinar pelo arquivamento do procedimento administrativo, posteriormente homologado pelo Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo – Precedentes - Sentença de improcedência mantida – Recurso desprovido. (TJ-SP - APL: 01044058620098260547 SP 0104405 86.2009.8.26.0547, Relator: Marcos Pimentel Tamassia, Data de Julgamento: 06/12/2016, 1ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 09/12/2016)

Conclui-se, portanto, que além de todos os esclarecimentos ora apresentados, no tocante ao reconhecimento por parte do Tribunal de Contas quanto ao recolhimento integral das contribuições previdenciárias sobre as quais versa a presente lide, ainda que tivesse de fato existido tais irregularidades, elas não seriam suficientes à configuração da prática de ato de improbidade administrativa, diante da ausência do elemento subjetivo e do ânimo dos gestores em obter vantagens materiais indevidas ou gerar prejuízo ao patrimônio público.

3.2 DA RETROATIVIDADE DA NORMA - NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA



Sabe-se que a Ação de Improbidade Administrativa tem seu assento na Constituição Federal, no § 4º, do artigo 37, e que, apesar de ser uma ação processada no Juízo Cível, possui caráter repressivo, já que se destina precipuamente à aplicação de sanções de natureza pessoal, semelhantes às penas.

Isso porque o princípio da retroatividade da lei mais benéfica, expressamente indicado no âmbito do Direito Penal (Art. 5º, XL, da Constituição Federal: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”), seria aplicável também no âmbito do Direito Administrativo, considerando os dois ramos jurídicos decorrem de um *ius puniendi* estatal único, inexistindo diferença ontológica.

No tocante ao caráter sancionador atribuído à Lei de Improbidade Administrativa, sabe-se que, muito bem esclarece o jurista Mauro Roberto Gomes de Mattos, em artigo de sua autoria cujos excertos transcrevemos abaixo:

O Direito Administrativo Sancionador, no seu caráter instrumental, deve respeitar os fundamentos da República, destacadamente, todos os corolários juridicamente atrelados ao respeito da dignidade da pessoa humana.

(...)

Ao aplicar, no sistema da improbidade administrativa os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, o legislador destacou especial atenção para: o princípio da legalidade, corporificado na tipicidade (arts. 5º, II e XXXIX, e 37, caput, da CF); os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LIII, LIV e LV, CF); os princípios da segurança jurídica e retroatividade da lei benéfica (art. 5º, caput, XXXIX e XL, CF); o princípio da individualização da sanção (art. 5º, XLVI); e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (arts. 1º e 5º, LIV).

(...)

A irretroatividade da lei penal em direito sancionador é uma regra básica, salvo para beneficiar o Réu (art. 5º, XL, CF).



Ou seja, a irretroatividade da lei mais severa (lex gravior) e retroatividade da lei mais benigna (lex mitior).

Mesmo sendo focado para o Direito Penal, por se tratar de Direito Sancionador, na hipótese da improbidade Administrativa, o princípio constitucional da retroatividade da lei mais benéfica, caso da Lei nº 14.230/2021, deve ser aplicado ao campo administrativo e judicial sancionador, cenário no qual se inserem atos ímprobos, justamente por que, assim como a lei penal, a Lei de Improbidade também prevê em seu corpo estrutural um coletivo de sanções e penalidades.

Dessa forma, a retroatividade da lei mais benigna se insere em princípio constitucional com aplicabilidade para todo o exercício do jus puniendi estatal neste se inserindo a Lei de Improbidade Administrativa.

Como subspécie do direito punitivo o Direito Administrativo Sancionador é destinatário da retroatividade mais benéfica, razão pela qual novas leis que limitam a atividade repressora do Estado, devem ter aplicação imediata, como retroagir aos casos em andamento.

(...)

A aplicação da retroatividade da norma mais benigna na esfera do Direito Administrativo Sancionador é uma consequência lógica do artigo 5º, XL, da Constituição Federal, que apesar de inicialmente ser endereçada para o Direito Penal, faz parte do arcabouço dos princípios constitucionais do Direito Sancionador latu sensu.

5 de Mattos, Mauro Roberto Gomes. Aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021 (Lei de Improbidade Administrativa) e as ações distribuídas pela lei anterior (Lei nº 8.429/92) e demais normas de Direito Administrativo Sancionador.

Nesta perspectiva, os doutrinadores Assumpção Neves e Rezende Oliveira⁶ ao analisarem as mudanças advindas do novo texto legal, ressaltaram que:

[...] No rol exemplificativo, destaca-se o princípio da irretroatividade previsto no art. 5º, XL, da CRFB que dispõe: “a lei não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”. Não obstante a



expressa referência à “lei penal”, o referido princípio deve ser aplicado, também, ao Direito Administrativo Sancionador, inclusive no campo da improbidade administrativa. Em consequência, a norma sancionadora mais benéfica deve retroagir para beneficiar o réu na interpretação e aplicação dos dispositivos da LIA.

Além do mais, o Supremo Tribunal Federal, já se posicionou favoravelmente quanto à aplicação da norma mais benéfica no campo do Direito Administrativo, senão vejamos:

A regra constitucional de retroação da lei penal mais benéfica (inciso XL do artigo 5º) é exigente de interpretação elástica ou tecnicamente 'generosa'. 2. Para conferir o máximo de eficácia ao inciso XL do seu artigo 5º, a Constituição não se refere à lei penal como um todo unitário de normas jurídicas, mas se reporta, isto sim, a cada norma que se veicule por dispositivo embutido em qualquer diploma legal. Com o que a retroatividade benigna opera de pronto, não por mérito da lei em que inserida a regra penal mais favorável, porém por mérito da Constituição mesma [...] (RE 596152, Relator(a): Ricardo Lewandowski, Relator(a) P/ Acórdão: Ayres Britto, Tribunal Pleno, Julgado Em 13/10/2011, Acórdão Eletrônico Dje-030, Divulg. 10/2/2012, Public 13/2/2012).

Inclusive, consolidada a jurisprudência no sentido de que se aplicar a retroatividade da lei mais benigna ao réu. Vejamos as decisões mais recentes a seguir:

APELAÇÃO CÍVEL. Ação civil pública. Pretensão direcionada a ex- prefeito do Município exercícios de 2014 e 2015 e falhas nas licitações realizadas para a aquisição do produto no referido período. Sentença de parcial procedência. 2. Processo licitatório realizado no ano de 2014 que não observou pesquisa de preços. Pregão Presencial efetivado no ano de 2015, cuja cotação preliminar de preços ocorreu em dia anterior à sessão pública. Prejuízo ao erário no gasto excessivo, não se falando em superfaturamento de preços. Pregões que foram regularmente publicados, havendo competição entre os interessados. Dolo não configurado sob esse aspecto. Comportamento negligente, mas ausência de má-fé com relação às discrepâncias apontadas. 3. Excesso de gastos com combustíveis nos anos de 2014 e 2015 comprovados. Ao menos não justificadas com fatos novos ou supervenientes. Significativa elevação de consumo que corresponde no ano de 2013 a R\$438.252,16 e passou a R\$706.140,22 em 2014 e R\$909.874,92 no ano de 2015. Alegação no sentido de que houve aumento da frota, o que justificaria a elevação dos gastos. Inocorrência. Municipalidade que possuía 41 veículos no ano de 2014 e passou a ter 44 veículos em 2015, quantia insuficiente para justificar o consumo excessivo no importe de R\$98.317,82. Situação que foi identificada pelo Tribunal de Contas, que alertou o ex-Prefeito em diversas oportunidades acerca do gasto desordenado com combustível. 4. Controle de percurso e quilometragem de parte da frota que vinha sendo realizado e que poderia ter sido observado com relação aos demais veículos públicos. Laudo elaborado pelo CAEX que apontou ausência no controle de



abastecimentos, de quilometragem e horas de uso. 5. Desvio de finalidade evidenciada. Dever indissociável da função pública exercida, que nasce da própria Carta Constitucional, das Leis nº 8.429/92 e 4.320/64. Responsabilidade que recai sobre o gestor da Municipalidade que tem o dever de zelar pelo dinheiro público, inerente à sua função o controle e fiscalização das contas desembolsadas sob o seu mandato. Negligência configurada no trato do dinheiro público. Despreparo na condução da faina do cargo. 6. Violação ao artigo 10, inciso X, da Lei nº 8.429/92. Ato de improbidade administrativa caracterizado de forma culposa. Redação originária. 7. Superveniência da Lei n. 14.203/2021 que, em seu artigo 1º, § 4º estabelece ao sistema de improbidade a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador. Retroatividade da norma mais benéfica, por disposição específica da mesma (art. 1.º § 4.º). Supressão das modalidades culposas. Atos de improbidade administrativa somente dolosos, não verificados na espécie. Ausência de má-fé no trato com o dinheiro público ou obtenção de vantagem. Negligência durante a gestão. 8. Sentença reformada. Decreto de improcedência da ação.

Recurso provido. (TJ-SP - AC: 10015943120198260369 SP 1001594-31.2019.8.26.0369, Relator: Oswaldo Luiz Palu, Data de Julgamento: 10/11/2021, 9ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 10/11/2021)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PREFEITO MUNICIPAL E PRESIDENTE DA COMISSÃO PROCESSANTE - PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - PERSEGUIÇÃO POLÍTICA - TIPOLOGIA - ART. 11 DA LEI Nº 8.429/92 - ALTERAÇÃO - LEI Nº 14.230/2021 - RETROATIVIDADE. - A Lei 8.429/92 divide os atos de improbidade administrativa entre aqueles que importam em enriquecimento ilícito em razão do recebimento de vantagem patrimonial indevida (art. 9º), os que causam prejuízo ao erário por ação ou omissão dolosa (art. 10) e aqueles que atentam contra os princípios da administração pública, violando os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições (art. 11) - Na análise do elemento subjetivo do tipo para a caracterização do ato de improbidade administrativa, deve ser acentuado de que se trata de conduta que somente poderá tipificada na modalidade dolosa, mediante vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos art. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92 - A retroatividade da lei mais benéfica em favor do agente constitui princípio fundamental do direito sancionador (art. 5º, inciso XL, CR/88), aplicando-se igualmente às sanções administrativas e, sobretudo na improbidade administrativa – Com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/20121, não se admite a imputação da prática de improbidade administrativa com fundamento no art. 11 da LIA sem que o fato esteja tipificado nas hipóteses taxativas de seus incisos - A conduta do Prefeito de discriminar servidores públicos em razão de sua opção política ou pela mobilização sindical não está tipificada nos incisos do art. 11 da Lei nº 8.426/92 e, se não há prova de enriquecimento ilícito ou lesão ao erário em benefício de terceiro, não há como tipifica-la nos art. 9º e 10º da Lei nº 8.429/92.



E M E N T A DIREITO PROCESSUAL CIVIL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONCESSÃO INDEVIDA DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. LEI 8.429/1992. FATO NOVO. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI 14.230/2021. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. RECONHECIMENTO DE OFÍCIO. RESSARCIMENTO DO DANO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. FAVORECIMENTO DOLOSO DE TERCEIROS. ARTIGO 10, VII, DA LEI 8.942/1992. ATO ÍMPROBO CONFIGURADO. SENTENÇA PENAL ABSOLUTÓRIA. COMUNICAÇÃO DOS FUNDAMENTOS. REQUISITOS NÃO PREENCHIDOS. REDUÇÃO DA CONDENAÇÃO AO PREJUÍZO PATRIMONIAL EFETIVAMENTE CAUSADO À AUTARQUIA PREVIDENCIÁRIA. 1. Consolidada a jurisprudência no sentido de que se aplica ao direito administrativo sancionador os princípios fundamentais do direito penal, dentre os quais o da retroatividade da lei mais benigna ao réu, previsto no artigo 5º, XL, CF: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”. 2. Em decorrência de tal extensão de princípios reguladores, o advento da Lei 14.230/2021, no que instituiu novo regramento mais favorável ao réu imputado ímprobo, deve ser considerado no exame de pretensões formuladas em ações civis públicas de improbidade administrativa, ainda que ajuizadas anteriormente à vigência da nova legislação. 3. Segundo a nova disciplina instituída pela Lei 14.230/2021, a prescrição da ação de improbidade administrativa é de oito anos, contados do fato ou da cessação dos fatos, quando permanente a infração. É causa de suspensão da prescrição, pelo prazo de até 180 dias, a instauração de inquérito civil ou processo administrativo para apuração de responsabilidade, findos os quais recomeça a correr o prazo de oito anos. São causas interruptivas da prescrição de oito anos: ajuizamento da ação de improbidade administrativa, publicação de sentença condenatória, publicação de decisão ou acórdão de segundo grau que confirma condenação ou reforma sentença de improcedência, publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou reforma acórdão de improcedência, publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou reforma acórdão de improcedência. A interrupção da prescrição gera a contagem, a partir da mesma data, de novo prazo de prescrição, porém pela metade do prazo originário, ou seja, por quatro anos. [...]

(TRF-3 - ApCiv: 50005477920184036118 SP, Relator: Desembargador Federal LUIS CARLOS HIROKI MUTA, Data de Julgamento: 17/12/2021, 3ª Turma, Data de Publicação: Intimação via sistema DATA: 14/01/2022)

Tem-se, portanto, que o tema se insere no âmbito do Direito Administrativo Sancionador e, segundo doutrina e jurisprudência, em razão de sua similitude com o Direito Penal, a ele se estende a norma do artigo 5º, XL, da Constituição da República, que institui o princípio da retroatividade da lei mais benéfica, cabendo a análise criteriosa deste juízo quando da aplicação das normas vigentes.



Frise-se, por fim, que em 18/08/2022, em decisão tomada no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843989, o Supremo Tribunal Federal firmou o posicionamento no sentido de que “como o texto anterior que não considerava a vontade do agente para os atos de improbidade foi expressamente revogado, não é possível a continuidade da ação em andamento por esses atos”.

Por ocasião do sobredito julgamento, as teses de repercussão geral fixadas foram as seguintes:

1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA a presença do elemento subjetivo dolo;

2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, é irretroativa, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;

3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do tipo culposo, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente.

4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.⁷

Conclui-se, portanto, que a partir da entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, é imprescindível a presença do elemento subjetivo sob a forma de dolo para a caracterização dos atos de improbidade administrativa previstos nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA, sendo a nova Lei aplicável aos atos culposos praticados na vigência do texto anterior, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do tipo culposo. Portanto, não se estando diante da prática de uma conduta dolosa, na forma descrita pelo art. 1º da LIA, não há como se cogitar a condenação pela prática de ato de improbidade administrativa.



3.3 DA AUSÊNCIA DE PREJUÍZO, UMA VEZ QUE O BENEFICIÁRIO É O PRÓPRIO FUNDO DE PREVIDÊNCIA

Não obstante o acima exposto, é necessário registrar que o que a petição inicial chama de “prejuízo”, na verdade serviu para compensar o próprio CaruaruPrev.

Ou seja, os valores pagos pelo Município a título de juros e multas não saíram da órbita Municipal! Inclusive o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE- PE já tem um entendimento consolidado neste sentido!

Vejamos:

PROCESSO TCE-PE Nº 1856829-4 SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 22/01/2019 AUDITORIA ESPECIAL UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BENTO DO UMA INTERESSADAS: Sras. DÉBORA LUZINETE DE ALMEIDA SEVERO E ERIKA DO CARMO BARROS ADVOGADOS: Drs. BERNARDO DE LIMA BARBOSA FILHO - OAB/PE Nº 24.201 E CINTHIA RAFAELA SIMÕES BARBOSA – OAB/PE Nº 32.817. RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA ACÓRDÃO T.C. Nº 0027/19 VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1856829- 4, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria e das Defesas Prévias apresentadas; CONSIDERANDO o pagamento de juros e multas decorrentes do recolhimento intempestivo das contribuições previdenciárias ao RPPS, no valor de R\$ 8.257,00; CONSIDERANDO despesas irregulares com encargos financeiros pelo recolhimento em atraso de contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social, em afronta à Constituição da República, artigos 37, 70, 195 e 201, Lei Federal nº 8.212/91, artigos 22 e 30 e Lei Federal nº 4.320/64, artigos 85 a 105; [...] CONSIDERANDO, contudo, ausência de dolo ou má fé, bem como o fato de toda a quantia envolvida não haver saído do âmbito do setor público, já que reforçou ambas as contas dos sistemas de previdência, e mais, que as gestoras demonstraram dificuldade financeira para honrar os repasses no prazo de vencimento; CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II e VIII, §3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso III, “b”, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Pernambuco), Em Julgar IRREGULAR o objeto da Auditoria Especial. Com base no artigo 73, inciso II, da LOTCE, aplicar às Senhoras Débora Luzinete de Almeida Severo e Erika do Carmo Barros multa individual no valor de R\$ 8.188,50, em razão das irregularidades discriminadas nos considerandos, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 dias do trânsito em julgado deste Acórdão, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de



boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br). Recife, 28 de janeiro de 2019. Conselheiro João Carneiro Campos – Presidente, em exercício, da Segunda Câmara Conselheiro Substituto Carlos Pimentel – Relator Conselheiro Substituto Ricardo Rios Presente: Dr. Ricardo Alexandre de Almeida Santos – Procurador Conforme bem relatado no Acórdão acima, todos os valores pagos a título de multa e juros serviram para reforçar o sistema previdenciário, não deixando o âmbito da Administração Pública, de modo que qualquer condenação em ressarcimento ao erário mostra-se descabida, importando inclusive em enriquecimento sem causa da Administração.

3.4 DA REUNIÃO DOS FUNDOS

Também é importante registrar que, no momento em que houve o fim da segregação de massas, ou seja, quando houve a reunião dos Fundos Financeiro e Previdenciário por meio da Lei Municipal nº 5.547, de 04/12/2015, conforme relatado na Petição Inicial, e também no Notificação de Auditoria Fiscal – NAF nº 122/2015, os depósitos eventualmente equivocados ocorridos no Fundo Financeiro automaticamente foram agregados ao Fundo Previdenciário, não subsistindo nenhuma irregularidade.

Ademais, não houve qualquer custo ou despesa adicional ao Município, uma vez que a segregação de massas consiste em uma distinção de natureza meramente contábil, não implicando em momento algum em prejuízo a recursos que deveriam ter sido destinados a outra política pública, por exemplo.

3.5 DA QUITAÇÃO DO PARCELAMENTO

Por fim, cumpre registrar que o parcelamento em questão já se encontra integralmente quitado!

Tal fato está registrado em dois momentos no próprio Laudo que o Ministério Público juntou na inicia. Vejamos o que consta às f. 14 do referido Laudo:

Assim sendo, respondendo ao objeto de quesitação, os encargos moratórios integraram as parcelas no plano de pagamento executado, sendo o Parcelamento 522/2015 integralmente quitado, enquanto o Parcelamento 629/2013 com 75% das parcelas pagas, segundo Sistema



CADPREV.

E ainda às f. 18:

O segundo parcelamento consta integralmente quitado, segundo Sistema CADPREV, sendo apurado total de juros e multa equivalente a 32% do montante do débito devido. Isto é, com base no débito original de R\$ 2.326.328,58 (valores constantes), incidiu o valor de R\$ 737.411,77 a título de juros e multa no plano de regularização da dívida.

Vê-se, portanto, que resta por devidamente comprovada a quitação do Parcelamento nº 522/2015, o que afasta por completo a possibilidade da alegação de qualquer desídia por parte dos gestores.

3.6 DA IMPRESTABILIDADE DA PROVA PRODUZIDA UNILATERALMENTE PELO AUTOR E DO NÃO RECEBIMENTO DA INICIAL

Não obstante todo o acima exposto, não se pode deixar de destacar que os §§ 7º e 8º, do artigo 17, da Lei de Improbidade Administrativa, lecionam que, antes de o Juízo determinar a citação dos Demandados, deve-se ser oportunizada a apresentação de Manifestação Prévia para que, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita, rejeite de plano a ação, senão vejamos:

Art. 17. Omissis.

§ 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias.

§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita. O prévio juízo de admissibilidade da ação regularmente instruída segue o ritual do contraditório, no melhor estilo democrático processual, em que o autor e réu possuem a liberdade de expor suas razões da maneira mais cristalina possível, para que o magistrado possua elementos sólidos para que, em uma



cognição sumária, não exauriente, possa aferir se a ação de improbidade administrativa possui elementos sólidos ou não passa de criação intelectual do seu subscritor, sem viabilidade jurídica concreta.

Pois bem. O Ministério Público do Estado de Pernambuco ajuizou a presente Ação com o fito de ver a Defendente compelida ao ressarcimento de suposto prejuízo ao erário decorrente da prática de ato de improbidade administrativa.

Acontece que a Ação de Improbidade Administrativa envolve um conflito de interesses indisponíveis, em que de um lado existe o interesse primitivo do Estado, lastreado no combate de uma ilicitude cometida pelo agente público, de outro, os interesses de dignidade e do bom nome do acusado. Por isso mesmo, em razão do perigo das sanções tão severas, exige-se a justa causa para toda e qualquer ação de improbidade, consubstanciada em documentos ou justificações que contenham indícios suficientes do ato ímprobo (§ 6º, do artigo 17, da LIA).

Não basta a singela descrição de um ilícito⁸, em tese, para dar suporte a uma grave ação de improbidade administrativa, com severíssimas sanções, eis que ela deverá, obrigatoriamente, estar lastreada em elementos sólidos, capazes de permitir a constatação de viabilidade da acusação.

8 “Não é suficiente a singela descrição de um crime em tese para ensejar o recebimento da denúncia, que deve, necessariamente, apresentar-se lastreada em elementos que evidenciem a viabilidade da acusação” (TACRIM-SP, Rel. Juiz Devienne Ferraz, HC nº 320840/1-Campinas, 4ª Câmara, Boletim AASP 2.120/1.094-j).

Frise-se que a análise detalhada dos autos conduz à conclusão de que a única prova que supostamente sustentaria a pretensão autoral consiste no Laudo Pericial Contábil referente ao Processo SIM 01871.000.060/2020 (ID 72715277).

Ocorre que o Laudo Pericial Contábil acima mencionado consiste em meio de meio de prova produzido unilateralmente pelo Ministério Público exarado em processo administrativo no qual sequer foram ouvidos os demandados, sendo certo que o entendimento da jurisprudência caminha no sentido de que decisões fundamentadas em prova elaborada unilateralmente pela parte ofendem os princípios do contraditório e da ampla defesa, diante da sua absoluta parcialidade, conforme se expõe, in verbis:



Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. COBRANÇA DE COBERTURA SECURITÁRIA. DESMORONAMENTO DE PARTE DE OBRA EXECUTADA PELAS EMPRESAS AUTORAS. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE COM FUNDAMENTO NO PARECER TÉCNICO JUNTADO POR OCASIÃO DA INICIAL. REQUERIMENTO EXPRESSO E OPORTUNO DA SEGURADORA RÉ PARA REALIZAÇÃO DE PROVA PERICIAL. SENTENÇA QUE SE BASEOU NO PARECER TÉCNICO ELABORADO UNILATERALMENTE PELA PARTE. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVAS PARA MELHOR AFERIR A REALIDADE DOS FATOS. CERCEAMENTO DE DEFESA EVIDENCIADO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NULIDADE DO PROCESSO A PARTIR DA SENTENÇA INCLUSIVE. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. Evidenciando-se a necessidade de produção de provas pelas quais as partes protestaram, é imprescindível a dilação probatória, sobretudo tendo em mente o premente interesse acerca da verdade dos fatos para melhor distribuição da Justiça, sendo impositivo, na hipótese, a decretação de nulidade do processo, a partir da sentença, inclusive, e o retorno dos autos ao Juízo de origem para a regular instrução (Apelação Cível n. 2010.057800-9, de Lages, de minha relatoria, j. em 17-5-2011). (Processo AC 20140307048 SC, Terceira Câmara de Direito Civil Julgado, Relator Saul Steil, 28 de julho de 2014).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Improbidade administrativa – Município de Paulínia – Alegação de contratação irregular de artistas para animação das festas de carnaval nos anos de 2010 e 2011 – Requerimento expresso para produção de provas formulado pelas partes - Julgamento antecipado da lide, na forma do art. 330, I, do CPC/73, com a procedência parcial do pedido – Indeferimento do protesto de provas formulado pelas partes, notadamente a prova pericial, para constatação da inexistência de superfaturamento e da legalidade da contratação - Cerceamento do direito à produção de provas caracterizado – Dilação probatória que se afigura necessária à análise de diversas questões controvertidas, de modo a possibilitar a cognição plena e exauriente – Sentença fundada unicamente em provas unilaterais, sem o crivo do contraditório e da ampla defesa, oriundas de inquérito civil - Acolhimento da preliminar de nulidade da sentença por cerceamento de defesa, tão somente em relação aos réus ora apelantes (mantendo-se incólume a r. sentença em relação aos demais réus que tiveram declarada a improcedência do pedido, em razão da coisa julgada), que se afigura de rigor, determinando-se o prosseguimento do feito com a realização da prova pericial contábil, em seus trâmites legais. Recursos dos réus providos em parte, para o fim de anular em parte a r. sentença, no que toca aos apelantes, para que seja realizada a perícia contábil requerida, mantida, porém, inalterável o dispositivo que julgou improcedente a ação em relação aos réus nele nominados. (TJ-SP - APL: 00012477620128260428 SP 0001247-76.2012.8.26.0428, Relator: Oscild de Lima Júnior, Data de Julgamento: 02/10/2018, 11ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 19/10/2018)

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - AGRAVO



RETIDO - DEPOIMENTO PRODUZIDO EM PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO - PROVA UNILATERAL - OFENSA AO CRIVO DO CONTRADITÓRIO - QUESTÕES CONTROVERTIDAS – CERCEAMENTO DE DEFESA ACOLHIDO - RECURSO PROVIDO. (TJ-MS - AC: 17869 MS 2012.017869-2, Relator: Des. Sideni Soncini Pimentel, Data de Julgamento: 26/07/2012, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 07/08/2012)

Sendo assim, depreende-se da análise dos autos que a ação de improbidade não deve sequer ser recebida visto que a parte autora não se desincumbiu do ônus probatório de demonstrar a ocorrência de atos de improbidade, visto que toda a argumentação realizada pela parte demandante no sentido de ter sido realizado ato ímprobo está fundamentada em documentos imprestáveis a esse fim.

Assim, a ausência de documento indispensável à propositura da ação inviabiliza o prosseguimento da demanda, sendo este o posicionamento jurisprudencial pátrio, conforme exemplifica a decisão proferida pelo Tribunal Regional da 5ª Região, cuja ementa segue abaixo transcrita:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITOS. VERBAS ORIUNDAS DE CONVÊNIO. OMISSÃO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. DOCUMENTOS INDISPENSÁVEIS À PROPOSITURA DA AÇÃO. NÃO APRESENTAÇÃO. INDEFERIMENTO DA INICIAL. POSSIBILIDADE. ATO ÍMPROBO NÃO CONFIGURADO. SENTENÇA MANTIDA. APELAÇÃO DESPROVIDA. 1. Trata-se de apelação interposta contra sentença que indeferiu a petição inicial e extinguiu o processo sem resolução do mérito. O juízo sentenciante concluiu que "com a fundamentação desenvolvida na inicial e a parca documentação que lhe acompanha não se vislumbra nenhuma viabilidade na presente demanda, merecendo ser extinta sem resolução do mérito, em conformidade com o art. 17, § 11, da Lei 8.429/92". 2. Verifica-se dos autos que a petição inicial foi acompanhada apenas de espelhos de documentos extraídos do CAUC e do Portal de Transparência, que comprovam a inadimplência do Município de Socorro do Piauí - PI junto à FUNASA. 3. Determinada a emenda à inicial para juntada dos documentos indispensáveis à propositura da ação, o município autor deixou de cumprir a exigência, levando o juízo de origem a indeferir a exordial e extinguir o processo, sem resolução do mérito. 4. Não há falar em violação ao devido processo legal, tendo em vista que foi oportunizado à parte autora emendar a inicial, tendo inclusive havido alerta sobre a hipótese de indeferimento da petição inicial por inépcia. 5. Não havendo nos autos documentos essenciais para a análise da presença de indícios suficientes da prática de conduta ímproba, a rejeição da petição inicial é medida que se impõe. 6. Ainda que assim não o fosse, no mérito não prosperaria a demanda. Com efeito, constata-se dos documentos juntados aos autos que: a prestação de contas do convênio em discussão foi aprovada no percentual de 93,08% e reprovada no percentual de 6,92%, correspondente ao valor de R\$ 13.838,65; a pretensão punitiva em relação a um dos ex-



prefeitos está prescrita; e o atual prefeito reconheceu a referida dívida e firmou, com a União, Termo de Parcelamento, o qual tem força de título executivo extrajudicial. 7. Apelação a que se nega provimento. (TRF-1 - AC: 00012846420184014004, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL NÉVITON GUEDES, Data de Julgamento: 18/06/2019, QUARTA TURMA, Data de Publicação: 28/06/2019)

Observa-se, portanto, a ausência de documentos indispensáveis à propositura da ação, conforme determina o art. 320 do CPC, impõe a rejeição da petição inicial, por ser medida da mais lúdima justiça.

Diante disso, não restam dúvidas de que os elementos carreados aos autos afastam por completo a prática dos atos de improbidade administrativa indevidamente atribuídos ao Demandado.

Frise-se, oportuno, que o parágrafo § 6º-B, do artigo 17, da Lei de Improbidade Administrativa dispõe que:

§ 6º-B A petição inicial será rejeitada nos casos do art. 330 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), bem como quando não preenchidos os requisitos a que se referem os incisos I e II do § 6º deste artigo, ou ainda quando manifestamente inexistente o ato de improbidade imputado. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Depreende-se, portanto, que a inicial sequer preenche os requisitos necessários ao seu recebimento, fazendo incidir sobre os autos a previsão inserta no §6-B, do art. 17, da LIA, acima transcrito.

4. CONCLUSÃO

4.1 Do indeferimento liminar do pedido Não obstante todo o acima exposto, não se pode deixar de destacar que o § 11, do artigo 17, da Lei de Improbidade Administrativa, leciona que:

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de



março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

(...)

§ 11. Em qualquer momento do processo, verificada a inexistência do ato de improbidade, o juiz julgará a demanda improcedente. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Pois bem. O Ministério Público do Estado de Pernambuco ajuizou a presente Ação com o fito de ver os Defendentes responsabilizados pelas penalidades descritas na Lei de Improbidade, aduzindo que esta teria incorrido nas condutas descritas em seus arts. 10 e 11.

Acontece que, conforme demonstrado, não há que se cogitar a prática de conduta a ser perseguida através de Ação Civil Pública por Atos de Improbidade Administrativa.

A Ação de Improbidade Administrativa envolve um conflito de interesses indisponíveis, em que de um lado existe o interesse primitivo do Estado, lastreado no combate de uma ilicitude cometida pelo agente público, de outro, os interesses de dignidade e do bom nome do acusado. Por isso mesmo, em razão do perigo das sanções tão severas, exige-se a justa causa para toda e qualquer ação de improbidade, consubstanciada em documentos ou justificações que contenham indícios suficientes do ato ímprobo (§ 6º, do artigo 17, da LIA).

Não basta a singela descrição de um ilícito⁹, em tese, para dar suporte a uma grave ação de improbidade administrativa, com severíssimas sanções, eis que ela deverá, obrigatoriamente, estar lastreada em elementos sólidos, capazes de permitir a constatação de viabilidade da acusação.

Ocorre que, de acordo com todo o exposto, a documentação que subsidia a pretensão autoral não consiste em meio hábil à demonstração de que os Defendentes incorreram na prática das condutas tipificadas pela Lei nº 8.429/92, impondo-se o julgamento pela improcedência da demanda, na forma como autoriza o art. 17, § 11, da LIA.

5. DOS PEDIDOS



Diante de todo o exposto, preliminarmente, a correção do valor inicialmente atribuído à causa, por não corresponder ao proveito econômico perseguido (art. 292, § 3º, c/c o art. 293 e art. 330, III, CPC);

Ou, ainda, subsidiariamente:

CONSIDERANDO a notória impossibilidade de configuração da prática de ato de improbidade administrativa por parte do Defendente, diante da ausência do elemento subjetivo e do ânimo do gestor em obter vantagens materiais indevidas ou gerar prejuízo ao patrimônio público, bem como a completa ausência de efetivo prejuízo ao erário, uma vez que a quantia envolvida não saiu do âmbito do setor público, já que reforçou ambas as contas dos sistemas de previdência.

Requer que seja rejeitada a petição Inicial, nos termos do art. 330, §1º, inciso III, do Código de Processo Civil, c/c art. 17, § 6º-B, da Lei Federal nº 8.429/92, posto que em nenhum momento o Demandado agiu de forma ímproba, não havendo fato típico para eles se subsumirem às penalidades do artigo 12, da citada Lei;

Na hipótese de não haver a rejeição sumária da petição inicial, com base em todos os fundamentos de fato e de direito expostos ao longo da presente peça, requer o julgamento de mérito pela total improcedência da pretensão autoral, podendo o julgamento pela improcedência da demanda ocorrer, inclusive, em qualquer momento do processo, na forma como autoriza o art. 17, § 11, da LIA.

9 “Não é suficiente a singela descrição de um crime em tese para ensejar o recebimento da denúncia, que deve, necessariamente, apresentar-se lastreada em elementos que evidenciem a viabilidade da acusação” (TACRIM-SP, Rel. Juiz Devienne Ferraz, HC nº 320840/1-Campinas, 4ª Câmara, Boletim AASP 2.120/1.094-j).

Requer ainda a condenação do Autor ao pagamento das verbas sucumbenciais, inclusive dos honorários advocatícios, conforme o artigo 82 e seguintes, do Código de Processo Civil.

Protesta ao fim pela produção de todos os meios de prova em direito admitidas ou não defesas, que serão indicadas após a decisão de que trata o art. 17, §10-C da LIA, quando vai haver a indicação com precisão a tipificação do ato de improbidade administrativa imputável



ao réu, como disciplina o §10-F do mesmo dispositivo.

Estes são os termos em que pede e espera deferimento. Caruaru, segunda-feira, 22 de maio de 2023.”

Eis o que se extrai de principal da peça de contra-ataque advinda do referido Demandado, podendo maiores detalhes ser verificados a partir do **ID – nº 133716655**.

O CESPAM - CENTRO DE ESTUDOS, PESQUISA, ASSESSORIA EM ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL LTDA:

Considerando a similitude no geral dos termos das peças defensivas desse Demandado com a do **ex-Prefeito José Queiroz de Lima**, por economia, celeridade e racionalidade processual, reporto-me ao **ID – nº 132930577**.

PAULA YONARA BARBOSA DE LIMA:

Considerando a similitude no geral dos termos das peças defensivas dessa Demandada com a do **ex-Prefeito José Queiroz de Lima e o CESPAM**, por economia, celeridade e racionalidade processual, reporto-me ao **ID – nº 132915022**.

5.-DAS PRELIMINARES DE CONTESTAÇÃO:

O **ex-Prefeito José Queiroz de Lima**, em sua contestação de **ID – nº 133716655** arguiu as seguintes preliminares:

a) DA TEMPESTIVIDADE:

DO JULGAMENTO: Segundo controle de prazos existente no próprio Sistema do **PJE**, o Demandado acima apresentou sua contestação no último dia do prazo, ou seja, em 22.05.2023, de modo que reconheço que a sua defesa foi tempestiva.



b) DA AUSÊNCIA DE OPORTUNIDADE PARA PRESTAR ESCLARECIMENTOS EM SEDE ADMINISTRATIVA:

DO JULGAMENTO: Pessoalmente reputo muito importante a oitiva prévia de qualquer pessoa acusada de ilícito em sede administrativa, já que no campo judicial é imperativo de lei, salvo os ausentes em lugares incertos e desconhecidos que são chamados ao processo pela via do edital.

No caso dos procedimentos administrativos prévios à judicialização de uma ação a questão é outra, ou seja, não se trata de obrigação legal da autoridade processante de ouvir o acusado para o ajuizamento de uma futura ação civil. Essa tem sido a posição majoritária da jurisprudência dos Tribunais de base ou Superiores.

Vejamos:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - INQUÉRITO CIVIL - NATUREZA DE PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO E INVESTIGATÓRIO - FASE INSTRUTÓRIA - NULIDADE - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA - INOCORRÊNCIA - RECURSO DESPROVIDO. 1. Compete ao Ministério Público instaurar o inquérito civil, que detém natureza de procedimento preparatório e investigatório, precedente à instauração da ação civil pública e da ação de improbidade administrativa, para apurar ilícitos previstos na LIA, nos termos do artigo 22 da Lei n.º 14.230/21 e da Resolução n.º 23/07 do CNMP. 2. Conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o princípio do contraditório e da ampla defesa não se aplicam à fase instrutória, a qual se presta à simples colheita de informações (RE 481955 AgR / PR). 3. Recurso não provido.

(TJ-MG - AI: 1000220360317001 MG, Relator: Maria Inês Souza, Data de Julgamento: 31/01/2023, Câmaras Cíveis / 2ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 02/02/2023)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PROVAS PRODUZIDAS NO ÂMBITO DO INQUÉRITO CIVIL - NECESSIDADE DE RATIFICAÇÃO EM JUÍZO. O inquérito civil possui previsão legal no art. 8º, § 1º, da Lei Nº 7.347/1985 e se trata de procedimento meramente administrativo, de caráter pré-processual, tendo por finalidade a colheita de provas para fundamentar eventual ajuizamento de ação civil pública pelo Ministério Público. Nesse passo, é desnecessária a observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, entendimento este já sedimentado pelo E. STF. Todavia, justamente em razão de seu caráter



inquisitório e sem a indispensável e obrigatória observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, as provas ali produzidas possuem valor probatório relativo, devendo ser confirmadas em juízo (art. 408 do CPC).

(TRT-9 - ROT: 00004609120215090125, Relator: EDMILSON ANTONIO DE LIMA, Data de Julgamento: 14/12/2022, 1ª Turma, Data de Publicação: 15/12/2022)

PROCESSO ADMINISTRATIVO E CIVIL. RECURSO INOMINADO. SINDICÂNCIA INVESTIGATIVA. NATUREZA JURÍDICA INQUISITÓRIA. AUSÊNCIA DE CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA POR NÃO HAVER ACUSADO OU PROCESSADO. POSTERGAÇÃO. RECURSO INOMINADO CONHECIDO E DESPROVIDO.

1. Os procedimentos de natureza inquisitorial são aqueles meramente investigativos, ou seja, cujo objetivo é elucidar os fatos apurados e verificar se existem indícios de autoria e de materialidade, podendo ser realizados através da investigação preliminar, da sindicância investigativa ou da sindicância patrimonial; 2. A instauração de procedimentos investigativos é justamente para evitar alegações de pré-julgamento, podendo resta consignado no relatório propositivo oriundo de tais procedimentos a sugestão de medidas de cunho eminentemente gerencial, com vistas a evitar futuras irregularidades; 3. Sendo a sindicância em debate de natureza inquisitória, necessário lembrar que possui como características a dispensabilidade, a informalidade, a ausência de contraditório e ampla defesa (não há acusado ou processado) e não-punitivo; 4. Recurso conhecido e desprovido.

(TJ-AM - Recurso Administrativo: 00001502720228040000 Manaus, Relator: Airton Luís Corrêa Gentil, Data de Julgamento: 16/08/2022, Conselho da Magistratura, Data de Publicação: 16/08/2022)

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. ATO ADMINISTRATIVO. DECRETO MUNICIPAL Nº 031/2022, DO MUNICÍPIO DE NANTES QUE RESULTOU NA EXONERAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS.

Pretensão do sindicato, substituto processual, de anular o Decreto Municipal nº 031/2022, do Município de Nantes que, atendendo à recomendação do Ministério Público no Inquérito Civil nº 14.0282.0000008/2020-6, anulou o contrato administrativo celebrado com a empresa vencedora do certame licitatório nº 40/2019 e, "consequentemente, o Concurso Público de Provas e Títulos regido pelo Edital nº 01/2019 e demais atos decorrentes de sua edição, publicação, bem como as contratações de pessoal que deram origem", resultando na exoneração dos servidores. Segurança denegada na origem. Manutenção. Controle da legalidade pela Administração Pública. Aplicação das Súmulas 473 e 346 do STF. Ato administrativo válido e regular, com a presença de todos os seus requisitos. Contraditório e Ampla Defesa. Desnecessidade. Inexistência de fato imputado individualmente aos substituídos. Recomendação originada do Ministério Público, que, em inquérito civil, apurou a existência de irregularidades insanáveis no certame como um todo. Ato de controle de legalidade genérico, decorrente do poder de autogestão da Administração Pública. Precedentes jurisprudenciais. Sentença mantida. Recurso não provido.

(TJ-SP - AC: 10002674520228260240 Iepê, Data de Julgamento: 17/04/2023, 13ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 17/04/2023)



Posto isso, REJEITO A PRELIMINAR LEVANTADA NOS TERMOS ACIMA.

c) DA IMPUGNAÇÃO AO VALOR DA CAUSA:

DO JULGAMENTO: Quando o Ministério Público ajuizou a presente ação indicou como valor da causa a quantia de R\$ 2.212.235,31 (dois milhões, duzentos e doze mil, duzentos e trinta e cinco reais, trinta e um centavos), por considerar o valor do prejuízo indicado nos autos e mais multas futuras. Neste particular assiste razão ao principal Demandado, vez que o valor da causa é o presente e não o futuro incerto. Assim sendo, o valor da causa passa a ser de R\$ 737.411,77 (setecentos e trinta e sete mil, quatrocentos e onze reais, setenta e sete centavos), exatamente o valor cobrado a título de ressarcimento ao erário indicado no “**Laudo Pericial do MPPE.**” (ID – nº 72715277).

Por fim, registro que não houve nenhuma preliminar nas contestações dos demais Demandados, conforme (IDs – nºs 132915022 e 132930577).

6.-DA ANÁLISE DE MÉRITO DA CONTESTAÇÃO:

a) DA RETROATIVIDADE DA NORMA – NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:

Sobre o assunto faço transcrever um texto pertinente trazido aos autos pelo Representante do Ministério Público: (ID – nº 115062884).

Eis:

“O Supremo Tribunal Federal – STF julgou, no dia 18 de agosto de 2022, o Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843989, com repercussão geral (Tema 1.199) que discutiu a (in)retroatividade das alterações na Lei de Improbidade Administrativa aos atos de improbidade culposos e aos prazos de prescrição.

O Tribunal, por unanimidade, deu provimento ao recurso extraordinário para extinguir a presente ação, e, por maioria, o Tribunal acompanhou os fundamentos do voto do Ministro



relator Alexandre de Moraes, onde foi fixada a tese, dentre outras, que o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Em seu voto, o ministro relator destacou:

“Em conclusão, o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/21 NÃO RETROAGE, em respeito ao ato jurídico perfeito e em observância aos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa1” (grifos nossos)

Importante reiterar, que a ação foi proposta antes do advento da Lei 14.230/2021, seguindo os pressupostos prescricionais da lei 8.429/1992 em vigência.

1 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo 843.989 Paraná. Relator: Ministro Alexandre de Moraes.

Destaca-se que o Código de Processo Civil, assevera que os juízes e tribunais devem observar os seguintes entendimentos:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II - os enunciados de súmula vinculante;

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;



V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados. (grifos nossos).”

b) DA NÃO CARACTERIZAÇÃO DA PRÁTICA DE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ENSEJADOR DA OBRIGAÇÃO DE RESSARCIMENTO:

Resposta: É regra no Direito Brasileiro o ressarcimento a quem quer que seja por ato ilícito praticado que gere prejuízo a outrem, nos termos do artigo 927 do Código Civil.

No Direito Público a questão está disciplinada na Constituição Federal em seu artigo 37, parágrafos 4º e 6º. Voltando ao caso de Improbidade Administrativa regulamentado pela Lei nº 8.429/1992 c/c a Lei nº 14.230/2021, para o caso específico dos autos, diz o artigo 10, caput, **“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:”**

Como bem exposto acima, a atitude do senhor ex-Prefeito Demandado em desviar recursos previdenciários descontados dos servidores para o Fundo Previdenciário, este que proporciona meios para o pagamento de futuras aposentadorias se revelou escancaradamente dolosa, pois ele tinha consciência de sua ilicitude, seja pela sua experiência administrativa, seja pelos seus conhecimentos na condição de bacharel em Direito. Demais, admitindo-se o seu desconhecimento da matéria ele teria por prudência de ter solicitado um parecer jurídico de sua Assessoria ou mesmo da Procuradoria Geral do Município para, depois de conhecê-lo, adotar a sua decisão com segurança e legalidade. Mas, não, ele agiu solitariamente por sua conta e risco, daí causando esse enorme prejuízo ao erário do **CARUARUPREV**, inclusive pondo em risco a solvências das futuras aposentadorias de servidores públicos municipais. Não há dúvida de que agiu com dolo e por isso deve arcar com as consequências do seu ato administrativo.

c) DA AUSÊNCIA DE PREJUÍZO, UMA VEZ QUE O BENEFICIÁRIO É O PRÓPRIO FUNDO DE PREVIDÊNCIA:



DO JULGAMENTO: A premissa não é verdadeira, pois o “**Laudo Pericial oficial do MPPE**” apurou um prejuízo ao **CARUARUPREV** da ordem de R\$ 737.411,77 (setecentos e trinta e sete mil, quatrocentos e onze reais, setenta e sete centavos), debitando a isso a falta de recolhimento da parcela descontada dos servidores públicos que deveria ter sido repassado à Previdência Social e não desviada para outras finalidades, até mesmo para pagamento de aposentados presentes. Essa decisão gerou uma renegociação de dívida previdenciária que ensejou os acréscimos legais apontados no aludido documento oficial.

De relevante registrar o seguinte: “**Comprova-se a ausência de interesse público na conduta do demandado quando esse deixa de repassar as contribuições previdenciárias dos servidores municipais no mesmo contexto em que se empenha R\$ 5.619.259,98 (cinco milhões, seiscentos e dezenove mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e noventa e oito centavos), se liquida apenas R\$ 3.661.915,94 (três milhões seiscentos e sessenta e um mil novecentos e quinze reais e noventa e quatro centavos) e se paga R\$ 4.029.523,32 (quatro milhões vinte e nove mil quinhentos e vinte e três reais e trinta e dois centavos), com publicidade conforme PESQUISA TOME CONTAS – TCE PE em anexo. Curioso é que se pagou por serviços não liquidados, tamanho o descontrole da gestão municipal no exercício de 2012.**” (ID – nº 72715260, páginas 15 e 16).

Ora, esses recursos retiraram também parte da capacidade de pagamento do Município na rubrica do seu aporte ou “**aporte patronal**” para a Previdência Social, entretanto, isso se deu por decisão exclusiva do senhor ex-Prefeito acima nominado.

Por fim, é inquestionável e não há argumento contrário de que se não tivesse havido essa manobra ordenada pelo Sr. Ex-Prefeito Demandado, certamente não teria havido qualquer prejuízo ao erário previdenciário municipal, tudo ocorreu por inadimplência numa obrigação que não poderia ter sido postergada nas circunstâncias tais, notadamente quando o Gestor Público Demandado optou por gastar com publicidade do seu governo a pagar obrigações líquidas e certas, especialmente numa área tão sensível com repercussões futuras que é a da Previdência Social dos Servidores Públicos Municipais.

d) DA REUNIÃO DOS FUNDOS:

DO JULGAMENTO: Resposta: A tese acima não se sustenta diante das evidências trazidas no “**Laudo Técnico Contábil do MPPE – Item 2.2 – ID – nº 72715277**”. Ora, o parcelamento da dívida previdenciária se deu exatamente porque o Município não repassou os recursos financeiros descontados dos proventos dos servidores públicos municipais, como também não teve caixa para repassar a sua parte (patronal), tudo isso por opção ilegal da



gestão de desviar recursos para outras finalidades não justificáveis, a exemplo de gastos com publicidades de governo. O fato é que, na ausência desses pagamentos o erário foi punido com os acréscimos de juros, correção e multa no montante apurado pelo Ministério Público Estadual, de maneira que o **CARUARUPREV** teve sim o prejuízo apurado no precitado laudo pericial.

Outrossim, a posterior reunião dos Fundos não teve como anular a manobra realizada em momento anterior de forma ilegal, em respeito ao princípio do “**tempus regit actum**”.

e) DA QUITAÇÃO DO PARCELAMENTO:

DO JULGAMENTO: O simples fato da quitação do parcelamento pontuado não retira a responsabilidade do referido Gestor Público pelos prejuízos dolosamente causados ao erário previdenciário municipal, tendo em vista que os encargos financeiros dessa operação foram suportados pelo erário e não por quem deu causa aos mesmos.

f) DA IMPRESTABILIDADE DA PROVA PRODUZIDA UNILATERALMENTE PELO AUTOR E DO NÃO RECEBIMENTO DA INICIAL:

DO JULGAMENTO: A prova trazida aos autos pelo **MPPE** é idônea e o valor do prejuízo aos cofres públicos do **CARUARUPREV** revelados pelo “**Laudo Técnico Contábil do MPPE**” não foi combatido de frente pelo Demandado, pois sequer apresentou outro laudo impugnando o oficial acima citado.

g) Por fim, verifico que as Jurisprudências citadas na contestação não se sobrepõem as mais recentes do TJPE, uma delas citada no final desta sentença, que bem se coaduna com os fatos e circunstâncias objetos deste processo.

7.-DA RÉPLICA:

Eis os termos da réplica do Ministério Público apresentada no dia 09.08.2023. (**ID – nº 140532911**).



“O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, por meio do Promotor de Justiça no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fulcro nos arts. 127 e 129, I, da Constituição Federal, consoante com o art. 437 do Código de Processo Civil, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, apresentar réplica às contestações.

1.DOS FATOS

O Ministério Público de Pernambuco, em posse da documentação enviada, apurou, dentre as condutas analisadas, que no exercício financeiro de 2012, o ora demandado JOSÉ QUEIROZ DE LIMA, deixou de repassar ao Fundo Previdenciário do Município de Caruaru (RPPS – CARUARUPREV), as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal, referentes ao mês de outubro, objeto do acordo de parcelamento 522/2015, recolhendo-a em conta distinta (Fundo Financeiro) com o apoio da Diretora Presidente e da contabilidade contratada com o fito de simular a desnecessidade de aporte de recursos para pagamento dos aposentados e demais beneficiários vinculados a Fundo distinto da origem dos recursos.

As ilegalidades foram reconhecidas pelo próprio demandado JOSÉ QUEIROZ DE LIMA, que conforme já relatado, firmou o Termo de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários (ACORDO CADPREV N° 00522/2015), que teve como objeto o parcelamento da quantia de R\$ 2.326.328,58 (dois milhões, trezentos e vinte e seis mil, trezentos e vinte oito reais e cinquenta e oito centavos), correspondentes aos valores da utilização indevida de recursos devidos e não repassados ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS dos servidores públicos, relativos ao mês de outubro de 2012, onde o Município de Caruaru confessou ser devedor do montante citado e comprometeu-se a quitá-lo na forma estabelecida no negócio jurídico alhures mencionado.

Nesse sentido, a unidade de Contabilidade do Ministério Público de Pernambuco, foi acionada para apurar denúncia de irregularidade na gestão do CARUARUPREV, frente à falta de recolhimento previdenciário e ao uso inadequado dos recursos arrecadados. O Laudo Pericial Contábil RPPS, elaborado pela unidade de contabilidade do Ministério Público de Pernambuco (IC 039-2015), assim concluiu (fl. 18): “Analisando a origem dos débitos em parcelamento, consegue-se inferir que o objeto do PARCELAMENTO 522/2015, objeto de quesitação, simula a irregularidade que deu causa ao objeto do Termo de Parcelamento e Acordo de Confissão n° 530/2018 (o referido Termo de Parcelamento foi objeto de estudo e pronunciamento técnico em Ação Civil Pública 0004730- 40.2020.8.17.2480), inclusive, seguiu o mesmo critério de análise adotado pela auditoria MPS que culminou com a NAF 122/2015. Assim como o Termo de Parcelamento 530/2018 (decorrente do NAF MPS n° 122/2015), o Termo de Parcelamento e Acordo de Confissão do Débito n° 522/2015 foi celebrado, mediante a IRREGULARIDADE de “utilização dos recursos previdenciários”.



A incidência de encargos de mora decorrentes da prática de débitos com o RPPS propicia aumentos nos componentes do passivo do Ente por descumprimento de obrigação, seja pela utilização indevida dos recursos previdenciários, seja pela ausência de recolhimento das contribuições, conforme prova técnica em anexo.

O objeto da presente ação se limita ao dano ao erário decorrente do Acordo nº 522/2015, sem prejuízo de eventual julgamento simultâneo de processos em virtude de regras de conexão, caso assim entenda esse D. Juízo. O objeto da presente ação também abrangerá a violação aos princípios administrativos da legalidade e moralidade, em especial, por retardar indevidamente ato de ofício e pela violação da Lei Municipal nº 4.453/2005 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 123/2000) alinhados ao contexto de gasto de mais de quatro milhões com publicidade no mesmo exercício financeiro indicado.

2. NO MÉRITO

I. DA IMPUGNAÇÃO AO VALOR DA CAUSA

Os demandados unissonamente impugnaram o valor da causa, embasando tal impugnação no valor do dano causado e não no valor integral do parcelamento.

Ocorre que todo o montante do parcelamento foi colocado em risco do dano causado e portanto, o valor da causa inicialmente firmado pelo parquet está correto.

II. DA ALEGADA PRESCRIÇÃO

Não há que se falar em prescrição intercorrente no presente caso, tendo em vista que a Lei 14.230/2021 incluiu na Lei 8.429/92 o prazo de quatro anos para que ela ocorra, sendo que esta ação foi ajuizada em 17 de dezembro de 2020.

Cumprido registrar também que não há previsão expressa da retroatividade da prescrição intercorrente aos processos iniciados sob a égide da lei anterior.



III. DA ALEGADA AUSÊNCIA DE PREJUÍZO

As contestações unisonamente, mais uma vez, defendem a substituição da palavra “prejuízo” embasando-se na alegação de que por não sair da “órbita do município”, não haveria margem para se falar de prejuízo, entretanto, é mero sofismo das contestações, que tenta afastar da discussão o termo utilizado, embora esse seja o termo correto para que não se chegue a falar mais à frente da palavra “dano”, e há mais receio ainda de que se junte na mesma frase “dano ao erário.”

O sofismo está presente nas linhas de contestações quando as defesas ignoram a autonomia, a separação, o CNPJ diferente e diversos outros elementos que não só permitem, como fundamentam esta lide. Veja-se que a entidade CARUARUprev não goza da mesma personalidade jurídica e só por isso, já não se pode admitir a tese que tentou-se utilizar.

IV. DA REUNIÃO DOS FUNDOS E DA QUITAÇÃO DO PARCELAMENTO

O argumento é muito parecido quando se trata desses dois pontos, isto é, em todo momento, a defesa de ambos os demandados tenta tratar a verba pública sem vinculação ou separação de recursos.

Ora, se este é o raciocínio administrativo de um ex-prefeito, de uma ex-gestora do CaruaruPrev e da instituição CESPAM, não resta dúvida de que uma gestão como essa causaria, como de fato causou prejuízo aos cofres públicos, fosse por incompetência, fosse por má-fé, entretanto, vai além de capacidade de gestão inócua, o objeto desta demanda se deu por razões mais cognitivas de manipular recursos, e escusar-se de alguma maneira e em certa medida de vinculação dos gastos.

V. DA ALEGADA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO E DA RETROATIVIDADE DA NORMA

Quanto ao referido tópico, há de se ressaltar que a própria contestação reconhece o condicionamento de eventual prescrição de pretensão de ressarcimento vinculado a não incidência do elemento subjetivo “dolo”.



Portanto, por razões já delineadas, somadas às questões que ainda serão trabalhadas, a pretensão se fez alheia à prescrição, levando-se em conta a presença do dolo, bem como o tempo até a propositura da ação.

VI. DA INCIDÊNCIA DO ELEMENTO DOLO

Com efeito, a jurisprudência do STJ vem diferenciando a improbidade de ilegalidade. Segundo articula essa Corte Superior, a improbidade é uma ilegalidade qualificada pelo intuito nocivo do agente, atuando com desonestidade, malícia, dolo ou culpa grave. Também é pacífico para o STJ que para os tipos previstos nos artigos 9º, 10º-A e 11º, exige-se necessariamente o dolo, enquanto para a configuração do artigo 10º pode ser reconhecido o dolo ou, no mínimo, culpa.

Compulsando-se as provas constantes nos autos, verifica-se que o gestor agiu com dolo na conduta de não repassar as contribuições previdenciárias dos servidores públicos ao RPPS, fato evidenciado pelo seu próprio reconhecimento no sentido de que utilizou indevidamente os recursos devidos e não repassados, conforme se extrai da Cláusula Primeira do Acordo nº 522/2015.

Ora, Excelência – é incontroverso o fato de que o débito municipal foi liquidado em parte e o restante objeto de parcelamento – contudo, não é esse fato jurídico que justifica a aplicação das sanções previstas no art. 12 da LIA – e sim esse fato jurídico (não repasse das contribuições previdenciárias) alinhado ao contexto fático da presente demanda: a falta de repasse das contribuições previdenciárias foi INESCUSÁVEL, conquanto não teve por alvo nenhum interesse social.

Os direitos fundamentais não são apenas parâmetros a serem seguidos ou nortes que indicam as prioridades nas programações das políticas públicas. Vão além, pois com a efetividade da Constituição, destaca-se a defesa judicial desses direitos, que passaram a ter aplicabilidade direta e imediata (art. 5º, §1º da CF).

VII. DA TEORIA DA EQUIVALÊNCIA DO ANTECEDENTE CAUSAL NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA



A demandada CESPAM utilizou da referida teoria e externou que se trata a teoria, em síntese de necessidade de elemento subjetivo e utiliza da expressão “elementos sólidos”, isto é o enquadramento de particular no artigo 3º da LIA não se dá por meio de presunção de prática de ato imoral.

Entretanto, a própria empresa prestadora de assessoria ressalta nas 58 páginas de contestação suas qualidades e alega eficácia de sua atuação por meio de desempenho dos municípios que contrataram seus serviços em avaliação do Tribunal de Contas Estadual.

É clarividente a necessidade da empresa no polo passivo, pois demonstrasse possível seu enquadramento nas condutas do artigo 3º da Lei 8.429/92 tanto por ação quanto por omissão, visto que indução ou concorrência abrem margem para se falar de omissão da empresa ré.

VIII. DAS ALEGAÇÕES DE INÉPCIA E OMISSÃO DA PETIÇÃO INICIAL E PLEITEADA AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE PASSIVA

Ainda se buscou alegar inépcia e omissão da petição inicial, no que diz respeito à suposta ausência de causa de pedir. A contestação da CESPAM afirmou que a petição não chegou a uma conclusão lógica para ensejar os pedidos feitos concernentes à supra demandada.

Entretanto, a alegação não merece prosperar exatamente pelo fato de que a empresa demandada prestava assessoria ao Município para uma adequada gestão do fundo. Não sendo o serviço realizado, ou prestado de modo a menor que o contratado, isto é, causando prejuízo em matéria que foi objeto da contratação e que envolve os contratantes da CESPAM não resta dúvidas de que a conclusão é sim de incluir a CESPAM no rol de requeridos, portanto sendo impossibilitada qualquer escusa da empresa do posto de legítima agente passiva da lide.

Reforçamos além da fundamentação fática trazida, a fundamentação legal que foi apresentada na inicial. Isto é, a Lei de Improbidade Administrativa trouxe o art. 2º nos fornecendo o conceito de sujeito ativo típico dos atos de improbidade administrativa [agentes políticos, agentes autônomos, servidores públicos e particulares em colaboração com o poder público], ao passo que o art. 3º nos apresenta o conceito de sujeito ativo atípico [particular ou agente público estranho às funções públicas exercidas pelo sujeito típico que induz ou concorre para a prática do ato de improbidade].



3. DOS PEDIDOS

Isto posto, o Ministério Público de Pernambuco requer:

1) A rejeição dos argumentos trazidos nas contestações e o prosseguimento da presente ação com o fim de condenar os acusados nas penas colacionadas pela Lei 8.429/92 e ressarcir os cofres públicos;

2) a produção de todas as provas admitidas em direito;

3) a procedência da demanda para condenar JOSÉ QUEIROZ DE LIMA e CESPAM – Centro de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Administração Municipal pelos atos de improbidade que causaram prejuízo ao erário e que atentaram contra os princípios da administração pública, artigos 10, caput, art. 11, caput e inciso II, sendo-lhes aplicadas as penas do art. 12, inciso II e III, todos da Lei 8.429/1992;

4) a procedência da demanda ainda para condenar PAULA YONARA BARBOSA DE LIMA no ressarcimento ao erário pelos danos a que dolosamente deu causa; Caruaru, 03 de agosto de 2023.”

8.-DA AUDIÊNCIA DE INSTRUÇÃO E JULGAMENTO:

Não houve.

9.-DAS PROVAS APRESENTADAS PELAS PARTES:

Pelo Ministério Público Estadual:

[72715276 - Documento de Comprovação \(contrato cespam\)](#)

[72715277 - Laudo Pericial \(Laudo parcelamentos 522 e 629\)](#)



[72715278 - Documento de Comprovação \(portaria IC 39 2015\)](#)

[72716980 - Documento de Comprovação \(empenho 2012 cespam\)](#)

[72716947 - Documento de Comprovação \(demonstrativo\)](#)

Por José Queiros de Lima:

Nenhuma contraprova apresentou nessa nova fase processual, conforme se verifica de sua contestação de **ID – nº 133716655**.

Pelo CESPAM - Centro de Estudos, Pesquisa, Assessoria em Administração Municipal Ltda:

Nenhuma contraprova apresentou nessa nova fase processual, conforme se verifica de sua contestação de **ID – nº 132930577**.

Por Paula Yonara Barbosa de Lima:

Nenhuma contraprova apresentou nessa nova fase processual, conforme se verifica de sua contestação de **ID – nº 132915022**.

10.-DA ANÁLISE FACTUAL E PROBATÓRIA DE MÉRITO, DEMAIS CONSIDERAÇÕES E CONCLUSÕES DESTES JUÍZOS:

a) O cerne da questão posta para julgamento neste processo é o seguinte:

“O Ministério Público de Pernambuco, em posse da documentação enviada, apurou, dentre as condutas analisadas, que no exercício financeiro de 2012, o ora demandado JOSÉ QUEIROZ DE LIMA, deixou de repassar ao Fundo Previdenciário do Município de Caruaru (RPPS – CARUARUPREV), as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal, referentes ao mês de outubro, objeto do acordo de parcelamento 522/2015, recolhendo-a em conta distinta (Fundo Financeiro) com o



apoio da Diretora Presidente e da contabilidade contratada com o fito de simular a desnecessidade de aporte de recursos para pagamento dos aposentados e demais beneficiários vinculados a Fundo distinto da origem dos recursos.

As ilegalidades foram reconhecidas pelo próprio demandado JOSÉ QUEIROZ DE LIMA, que conforme já relatado, firmou o Termo de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários (ACORDO CADPREV N° 00522/2015), que teve como objeto o parcelamento da quantia de R\$ 2.326.328,58 (dois milhões, trezentos e vinte e seis mil, trezentos e vinte oito reais e cinquenta e oito centavos), correspondentes aos valores da utilização indevida de recursos devidos e não repassados ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS dos servidores públicos, relativos ao mês de outubro de 2012, onde o Município de Caruaru confessou ser devedor do montante citado e comprometeu-se a quitá-lo na forma estabelecida no negócio jurídico alhures mencionado.

Nesse sentido, a unidade de Contabilidade do Ministério Público de Pernambuco, foi acionada para apurar denúncia de irregularidade na gestão do CARUARUPREV, frente a falta de recolhimento previdenciário e ao uso inadequado dos recursos arrecadados.

O Laudo Pericial Contábil RPPS, elaborado pela unidade de contabilidade do Ministério Público de Pernambuco (IC 039-2015), assim concluiu (fl. 18):

“Analisando a origem dos débitos em parcelamento, consegue-se inferir que o objeto do PARCELAMENTO 522/2015, objeto de quesitação, simula a irregularidade que deu causa ao objeto do Termo de Parcelamento e Acordo de Confissão n° 530/2018 (o referido Termo de Parcelamento foi objeto de estudo e pronunciamento técnico em Ação Civil Pública 0004730- 40.2020.8.17.2480), inclusive, seguiu o mesmo critério de análise adotado pela auditoria MPS que culminou com a NAF 122/2015.”

Assim como o Termo de Parcelamento 530/2018 (decorrente do NAF MPS n° 122/2015), o Termo de Parcelamento e Acordo de Confissão do Débito n° 522/2015 foi celebrado, mediante a IRREGULARIDADE de “utilização dos recursos previdenciários”.

Em tese de configuração do dano ao erário, a incidência de encargos de mora decorrentes da práxis de débitos com o RPPS propicia aumentos nos componentes do passivo do Ente por descumprimento de obrigação, seja pela utilização indevida dos



recursos previdenciários, seja pela ausência de recolhimento das contribuições, conforme prova técnica em anexo.

O objeto da presente ação se limitará ao dano ao erário decorrente do Acordo nº 522/2015, sem prejuízo de eventual julgamento simultâneo de processos em virtude de regras de conexão, caso assim entenda esse D. Juízo.

O objeto da presente ação também abrangerá a violação aos princípios administrativos da legalidade e moralidade, em especial, por retardar indevidamente ato de ofício e pela violação da Lei Municipal nº 4.453/2005 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 123/2000) alinhados ao contexto de gasto de mais de quatro milhões com publicidade no mesmo exercício financeiro indicado.” (Grifos meus).

Eis os principais fatos elencados na peça de entrada do Ministério Público de Pernambuco: **(ID – nº 72715260).**

b) Em síntese: O Prefeito à época o **Sr. JOSÉ QUEIROZ DE LIMA**, numa decisão pessoal, sem respaldo legal e sem qualquer parecer técnico de Assessores ou mesmo do próprio **CARUARUPREV**, no mês de outubro do exercício financeiro de 2012, optou em não repassar ao Fundo Previdenciário do Município de Caruaru (**RPPS – CARUARUPREV**), as contribuições recolhidas dos Servidores Públicos Municipais, no prazo e forma legal, fato que resultou no acordo de parcelamento de número 522/2015, recolhendo-as em conta distinta (**Fundo Financeiro**). Esses recursos descontados dos Servidores Públicos Municipais deveriam ter sido depositados como de rotina no Fundo Previdenciário e não no Fundo Financeiro a exemplo do que vinha acontecendo em outros meses do referido exercício de 2012. Tal situação gerou um prejuízo ao erário municipal da ordem de R\$ 737.411,77 (setecentos e trinta e sete mil, quatrocentos e onze reais, setenta e sete centavos). Tal decisão administrativa do precitado Gestor Público, além de comprometer e agravar ainda mais a saúde financeira do **CARUARUPREV**, pois em risco as aposentadorias dos Servidores Públicos Municipais com reflexos a longo prazo.

Nessa linha de raciocínio e a bem da verdade há de se ressaltar, por imperativo de justiça e não muito menos de direito, que o ex-prefeito Sr. JOSÉ QUEIROZ DE LIMA, não está sendo acusado, como bem claro acima, de qualquer desvio ou desfalque de dinheiro público em proveito próprio ou de terceiros, mas apenas por decisão administrativa solitária e sem qualquer respaldo legal ou justificativa plausível de sua inteira responsabilidade, conforme de forma exaustivamente demonstrada nos autos, a qual causou sérios prejuízos aos cofres do CARUARUPREV.



c) As provas documentais trazidas aos autos pelo Representante do Ministério Público Estadual se revelam suficientes e idôneas para apreciação e julgamento dos fatos pelo Magistrado Presidente deste feito, notadamente por oriundas de Órgãos Oficiais, dispensando-se qualquer diligência adicional. **(ID – nº 72715276 e seguintes)**.

d) Destaco no mundo das provas atraídas aos autos desta ação, o **“Laudo Pericial Contábil”** elaborado de forma analítica e bem fundamentada por Órgão competente do Ministério Público Estadual **(documento de ID – nº 72715277)**, o qual chegou a seguinte conclusão:

“5. CONCLUSÃO

Este trabalho introduziu provas aos autos do Processo SIM 01871.000.060/2020, migrado do IC nº 039/2015. A perícia teve como objetivo mensurar o prejuízo ao erário, relativo aos encargos legais (juros de mora e multa) cobrados sobre débitos do Ente para com o RPPS, em razão de irregularidades na gestão do CARUARUPREV.

O eixo temático deste exame se concentrou na mensuração do prejuízo, quando da incidência de juros e multa decorrentes dos Parcelamentos 629/2013 e 522/2015, além do atendimento aos quesitos formulados.

Esta análise abrange dois estudos de caso, os Termos de Parcelamento 629/2013 e 522/2015. Em termos monetários e constantes, os objetos de estudo somam a quantia de R\$ 6.158.030,65, referente dívidas confessadas em prol do CARUARUPREV.

Do montante referido, 38% teve como fato gerador a utilização dos recursos previdenciários para finalidade diversa, enquanto 62% do débito se referiu aos recursos da contribuição patronal devidos e não recolhidos.

Considerando a metodologia aplicada, o valor do prejuízo apurado na forma de juros e multa incidentes sobre o montante do débito corresponde a R\$ 1.715.736,21, conforme ilustrado a seguir:



Acordo	Débito (principal)	Juros s/débito	Juros s/parcela	Juros s/parcela atrasada	Multa s/parcela atrasada	Total encargos
629/2013	3.831.702,07	45.858,60	886.572,85	45.892,99		978.324,44
522/2015	2.326.328,58	294.600,56	424.209,10	3.720,44	14.881,76	737.411,77
Total	6.158.030,65	340.459,16	1.310.781,86	49.613,43	14.881,76	1.715.736,21

Os encargos incidiram sobre o débito na consolidação da dívida e parcelas vencidas e vincendas dos planos de pagamento acordados. Os encargos adicionais são amortizados junto as prestações, estando incorporados ao principal.

Dos parcelamentos analisados, o parcelamento 522/2015 se encontra integralmente concluído. Quanto ao parcelamento 629/2013, o Ente está inadimplente com parcelas vencidas e não pagas, conforme Sistema CADPREV. O Quadro anterior dos encargos não inclui as parcelas em aberto do Parcelamento 629/2013.

Ressalta-se que a repercussão patrimonial derivada dos débitos com a previdência gera um aumento nos componentes do passivo do Ente. Ou seja, a confissão do débito representa fato gerador de variação patrimonial diminutiva com o surgimento de obrigação, e os encargos daí decorrentes são o alargamento dessa obrigação, que onera o erário com a criação de encargos adicionais estranhos a finalidade estatal.”

“6. ENCERRAMENTO

Na condição de perito-contador, procedeu-se à análise do Processo SIM 01871.000.060/2020, migrado do Inquérito Civil nº 039/2015, instaurado pela 2ª promotoria de justiça de Caruaru, com o objetivo de auxiliar a autoridade ministerial na elucidação dos fatos que investiga irregularidade na gestão financeira do CARUARUPREV, trazendo prova pericial para determinação do prejuízo ao erário decorrente de juros e multa incidentes sobre débitos previdenciários causados por descumprimento de obrigação.



Este Laudo foi elaborado em 25 (vinte e cinco) folhas digitadas, todas rubricadas e a última assinada. Nestes termos, Segue para juntada. Caruaru, 26 de novembro de 2020. Hildegardo P. A. de Melo Contador CRC/PE 020.518/O.”

A análise do “**Laudo Pericial do Ministério Público**” realizada por técnico do **CARUARUPREV**, juntada aos autos em data de 02.10.2023, através do **ID – nº 146583500 e seguintes**, concluiu nos seguintes termos:

Análise do Laudo Pericial Contábil apresentado pelo MP-PE.

Considerando o Laudo Pericial Contábil elaborado pelo MPPE – Ministério Público do Estado de Pernambuco;

Considerando os Princípios que regem a Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal;

OBJETIVO:

Este “parecer” tem como objetivo fundamentar a **CONCORDÂNCIA** com o Laudo Pericial Contábil elaborado por perito do MP-PE, bem como, apresentar tais informações baseado nos princípios da: Imparcialidade, Impessoalidade e Moralidade.

RESUMO:

Baseado na elucidação do impacto patrimonial causado nas contas do Ente, resultante dos débitos previdenciários confessados nos Acordos de Parcelamento 629/2013 e 522/2015, é apresentada neste documento a **CONCORDÂNCIA** com a metodologia de apuração do prejuízo ao erário a título de Juros e Multas, conforme trecho **extraído da conclusão do Laudo Pericial contábil**, apresentado abaixo:

“Considerando a metodologia aplicada, o valor do prejuízo apurado na forma de **juros e**



multa incidentes sobre o montante do débito corresponde a **R\$ 1.715.736,21**”

Acordo	Débito (principal)	Juros s/débito	Juros s/parcela	Juros s/parcela atrasada	Multa s/parcela atrasada	Total encargos
629/2013	3.831.702,07	45.858,60	886.572,85	45.892,99		978.324,44
522/2015	2.326.328,58	294.600,56	424.209,10	3.720,44	14.881,76	737.411,77
Total	6.158.030,65	340.459,16	1.310.781,86	49.613,43	14.881,76	1.715.736,21

Recomendação a respeito do quadro de apuração acima:

Recomenda-se a **revisão dos valores**, devido ao lapso temporal de apuração dos valores (novembro de 2020) com o atual momento desta análise.

Fundamentações:

Fundamentações para a concordância com o Laudo elaborado pelo MPPE – Ministério Público do Estado de Pernambuco.

Em alusão ao disposto na conclusão do Laudo, apresento-lhes algumas fundamentações que se fazem pertinentes acerca da conduta do valor de dano causado ao erário, bem como, ao Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Caruaru-PE. Sendo esses:

I – Parcelamento 629/2013: O não repasse das contribuições patronais das competências 11/2012 a 13/2012, objeto do parcelamento supracitado.



“O parcelamento nº 629/2013 condiz ao débito previdenciário em favor do RPPS, devido à ausência de recolhimento da contribuição patronal, referente competência 11/2012 a 13/2012, totalizando R\$ 3.785.843,47 em valores nominais” Pág. 22 do laudo pericial do MPPE.

Ainda, sobre o parcelamento 629/2013:

“do valor do débito original (R\$ 3.831.702,07), foi cobrado a quantia de R\$ **978.324,44, como juros de mora**, calculados sobre as parcelas efetivamente quitadas, incluindo os juros sobre a consolidação do montante.” (**Grifo nosso**). Pág. 7 do Laudo Pericial Contábil do MP-PE.

O valor total não repassado da contribuição patronal foi de R\$ 3.785.843,47, conforme termo de acordo de parcelamento. Sendo assim, há de se considerar que recolhimentos posteriores geram ônus indevido para o Erário, como multas e juros que não existiriam caso houvessem sido realizados os repasses das contribuições previdenciárias em tempo oportuno.

Esta conduta é passível de enquadramento como “sonegação de contribuição previdenciária”, de acordo com o art. 337-A, inciso II, do Código Penal (acrescido pela Lei nº 9.983/00). Assim como ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei Federal nº 8.429/92, art. 11, II. Também atenta contra o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, nos termos do “caput” do art. 40 da Constituição Federal.

Contudo, na hipótese de parcelamento dos pagamentos de débitos previdenciários ocorre elevação da dívida do Município, com pagamento de juros e multa, e não isentam a responsabilidade do gestor (ex-prefeito) que tenha dado causa ao débito conforme se observa pela redação das Súmulas do TCE-PE nº 07 e 08:

Súmula nº 07. O parcelamento de débitos previdenciários não sana irregularidades praticadas em exercícios anteriores. (Publicada no DOE em 03.04.2012)

Súmula nº 08. Os parcelamentos de débitos previdenciários não isentam de responsabilidade o gestor que tenha dado causa ao débito, salvo se demonstrar força maior ou grave queda na arrecadação. (Publicada no DOE em 03.04.2012)



Súmulas disponíveis sob link: [Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – Sumulas \(tce.pe.gov.br\)](http://Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – Sumulas (tce.pe.gov.br)), acessado em 26/09/2023 às 12h:04min.

2 – Parcelamento nº522/2015:

“De forma específica, o Termo de Parcelamento 522/2015 se refere ao débito previdenciário, no valor de R\$ 1.712.515,19, valores nominais, resultantes de transações bancárias indevidas da conta do Fundo Previdenciário para conta do Fundo Financeiro, relativa à competência 10/2012.” Pág. 21 do Laudo Pericial Contábil do MP-PE.

Ainda sobre o parcelamento nº 522/2015, considerar-se-á o dano ao erário causado pela multas e juros do respectivo débito de natureza de utilização indevida de recursos:

“Isto é, com base no débito original de R\$ 2.326.328,58 (valores constantes), **incidiu o valor de R\$ 737.411,77 a título de juros e multa** no plano de regularização da dívida.” (Grifo nosso). Pág. 18 do Laudo Pericial Contábil do MP-PE.

Do objeto do parcelamento, que caracterizou o parcelamento na rubrica “Utilização Indevida de Recursos”, fundamenta-se na violação ao artigo 1º, III da Lei Federal 9.717/1998, em face da ilegalidade de utilização de recursos pertencente ao regime capitalizado (previdenciário) para pagamento de benefícios dos servidores do fundo financeiro.

OBSERVAÇÕES:

Reiterando, que o conteúdo disposto na análise, foi baseado no Laudo Pericial Contábil elaborado pela Unidade de Contabilidade do Interior Gerência Ministerial de Contabilidade do Ministério Público de Pernambuco.

Caruaru, 29 de Setembro de 2023.

RECOMENDAÇÕES:



Conclusão/Recomendação sobre o conteúdo geral disposto e apresentado no Laudo Pericial Contábil sobre os demais débitos “encontrados” pelo perito contador; objetos de parcelamentos distintos ao da questão central desta ação, tais quais, apresentam valores consideráveis de prejuízos ao RPPS (CARUARUPREV) que afetaram seu equilíbrio financeiro e atuarial:

O objetivo desta Conclusão/Recomendação é auxiliar as autoridades jurídicas com fundamentações legais de vários julgamentos sobre a mesma matéria tratada (danos ao erário e prejuízos ao RPPS que afetam o equilíbrio financeiro e atuarial) e com **TOTAL IMPARCIALIDADE**. Reiterando; a análise dos débitos foi baseada nos dados apresentados no Laudo Pericial Contábil elaborado por profissional competente para tratativa dos assuntos supracitados.

Recomenda-se que sejam julgados os atos administrativos realizados pelo gestor da época, tendo em vista de que, o RPPS teve prejuízos que afetaram o seu equilíbrio financeiro e atuarial. Pois, no período de gestão do Sr. José Queiroz o município pactuou 08 (oito) parcelamentos oriundos de débitos com o RPPS, decorrentes da falta de recolhimento das contribuições e utilização dos recursos previdenciários. Destes 08 acordos de parcelamentos, 07 são referentes ao período compreendido entre as gestões do Senhor supracitado, sendo de: 1º de janeiro de 2009 a 31 de dezembro de 2012 e posteriormente de 01º de Janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2016.

Estes 07 (sete) acordos apresentam um montante de DÉBITOS DO MUNICÍPIO DE CARUARU COM O CARUARUPREV na Gestão do Sr. José Queiroz na grandeza de R\$ **82.514.795,28 (valor sem juros e multas)**, conforme detalhamento no quadro abaixo:

Nº Acor do	Competência do débito		Data da consolidação	Tipo	Parcelas	(PRINCIPAL)	Juros	Multa	Total
	Termo Inicial	Termo Final					s/principal	s/principal	Encargos
246/2012	mai/10	jun/10	03/09/2012	Contribuição Patronal	60	1.590.860,81	333.792,60	12.570,68	346.363,28



629/2013	nov/12	13/2012	18/02/2013	Contribuição Patronal	60	3.831.702,07	45.858,60		45.858,60
630/2013	ago/12	out/12	18/02/2013	Contribuição Patronal	240	1.373.005,65	35.976,53		35.976,53
522/2015	out/12	out/12	30/04/2015	Utilização Indevida	60	2.326.328,58	294.600,56		294.600,56
529/2018	mai/15	13/2015	04/04/2018	Utilização Indevida	200	11.362.440,81	1.465.773,39	17.291,74	1.483.065,13
530/2018	fev/08	abr/15	05/04/2018	Utilização Indevida	200	61.809.504,38	13.816.367,87	708.284,41	14.524.652,28
746/2019	jul/15	jul/15	01/10/2019	Utilização Indevida	15	220.952,98	43.611,71	2.894,42	46.506,13
Total						82.514.795,28	16.035.981,26	741.041,25	16.777.022,51

Não cabem dúvidas, ainda, de que as condutas acima descritas caracterizam patente atentado contra os princípios que regem a Administração Pública, nos termos do art. 11, caput e incisos I e II, da Lei nº 8.429/1992, que dispõe:

“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;”



Nesse sentido:

IMPROBIDADE. Marabá Paulista. Não repasse ao INSS das contribuições previdenciárias descontadas dos servidores. LF nº 8.429/92, art. 11.- 1. Cerceamento de defesa. O indeferimento de provas inúteis, protelatórias ou irrelevantes não constitui cerceamento de defesa. Prova oral desnecessária ante a farta documentação carreada aos autos. Aplicação do art. 130 do CPC.- 2. Improbidade. Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade. O não repasse ao INSS de contribuição previdenciária recolhida na folha de pagamento dos servidores viola princípio da administração, prejudica o equilíbrio do sistema previdenciário e o orçamento da administração e não pode ser tolerado. Responsabilidade do prefeito, ainda mais em pequena prefeitura, caracterizada. – Procedência. Recurso do réu desprovido – TJSP Apelação Cível nº 387.861.5/0-00, rel. Des. TORRES DE CARVALHO, j. 17.08.2009.

Por fim, assumiu-se o risco de caráter doloso da conduta, o que pode ser demonstrado pela reiteração da prática. Tratou-se, na verdade, de rotineira artimanha contábil e/ou financeira, que repercute uma forma de governar, refletidamente contrária às disposições legais de gestão.

Nesse sentido, há outras ações civis públicas em face do requerido, tendo como objeto um dos acordos parcelamento referente a débitos confessados a época de gestão do ex-prefeito, o parcelamento 530/2018:

Analisando a origem dos débitos em parcelamento, consegue-se inferir que o objeto do PARCELAMENTO 522/2015, objeto de quesitação, simula a irregularidade que deu causa ao objeto do Termo de Parcelamento e Acordo de Confissão nº 530/2018 (o referido Termo de Parcelamento foi objeto de estudo e pronunciamento técnico em Ação Civil Pública 0004730-40.2020.8.17.2480), inclusive, seguiu o mesmo critério de análise adotado pela auditoria MPS que culminou com a NAF 122/2015.

Assim, como o Termo de Parcelamento 530/2018 (decorrente do NAF MPS nº 122/2015), o Termo de Parcelamento e Acordo de Confissão do Débito nº 522/2015 foi celebrado, mediante a IRREGULARIDADE dos recursos previdenciários. Pág. 17 do laudo pericial contábil do MP-PE.

Caruaru, 29 de Setembro de 2023.”



Já no tocante a **“INFORMAÇÃO DA AUDITORIA DIRETA – DENÚNCIA DO MPS”**, conforme documento de **ID – nº 148902610**, datada de 03.08.2015, assim concluiu:

“Diante do exposto, concluímos pela existência de irregularidades envolvendo o CARUARUPREV no tocante ao uso indevido de recursos financeiros do Plano Previdenciário para pagamento de benefícios a segurados vinculados ao Plano Financeiro.”

Registro especial merece ser dado nesta oportunidade ao fato de que o Sr. ex-Prefeito Demandado em momento algum apresentou nos autos qualquer outro **“Laudo”** visando confrontá-lo com o **“Laudo Oficial do MPPE”** acima contextualizado. De igual monta, o Denunciado também não apresentou nos autos qualquer parecer técnico contábil ou mesmo de Assessoria Jurídica que pudesse alegar ter sido induzido a erro na decisão tomada, esta que aconteceu por sua solitária vontade, determinação e consciência da ilicitude que estava a praticar, segundo se depreende dos autos.

Anoto nesta oportunidade pela sua singular importância que o próprio Gestor Demandado não nega que tenha feito os pagamentos, mas apenas em resposta afirma que não os fez de forma ilegal. Em momento algum também diz que tenha sido assessorado por qualquer dos outros Demandados na tomada dessa decisão, dando a entender ter feito tudo dentro de sua livre e solitária avaliação e convicção.

e) O documento **“Autorização para Débito na Conta de Repasse do Fundo de Participação dos Municípios – FPM” (ID – nº 72716947)**, assinado pelo então Prefeito **Sr. JOSÉ QUEIROZ DE LIMA**, demonstra em parte a materialidade documental da operação denunciada pelo Ministério Público Estadual neste processo.

De grande importância registrar que no tal documento oficial o Gestor acima citado formaliza com o **CADPREV** um parcelamento de dívida no valor de R\$ 2.326.328,58 (dois milhões, trezentos e vinte e seis mil, trezentos e vinte e oito reais e cinquenta e oito centavos), isso em 30.04.2015, com a primeira prestação de R\$ 38.772,14 (trinta e oito mil, setecentos e setenta e dois reais e quatorze centavos), se vencendo já no dia 10.05.2015, num universo de 60 (sessenta) parcelas. O número do Contrato foi 00522/2015.

f) Pelos cálculos apresentados no precitado **“Laudo Pericial Contábil”**, cuja conclusão foi



transcrita acima, o prejuízo causado ao **CARUARUPREV** por essa opção desastrosa do senhor Prefeito à época **Sr. JOSÉ QUEIROZ DE LIMA** foi da ordem de R\$ 737.411,77 (setecentos e trinta e sete mil, quatrocentos e onze reais, setenta e sete centavos), apenas com relação unicamente ao parcelamento de nº 522/2015, este que está sendo objeto desta ação. O outro parcelamento de nº 629/2013, causou um outro prejuízo de R\$ 978.324,44 (novecentos e setenta e oito mil, trezentos e vinte e quatro reais, quarenta e quatro centavos), segundo o mencionado “**Laudo Pericial do MPPE**”, mas não é objeto desta ação.

g) Aduziu o ex-Prefeito em sua contestação de **ID – nº 133716655**, o seguinte:

“O alegado prejuízo seria decorrente dos encargos – juros sobre parcela, juros sobre parcela atrasada e multa sobre parcela atrasada – decorrentes do Parcelamento nº 522/2015 (ACORDO CADPREV Nº 00522/2015), cujo assegi valor originário seria de R\$ 2.326.328,59 (dois milhões, trezentos e vinte e seis mil, trezentos e vinte e oito reais e cinquenta e oito centavos).

Ocorre que mais adiante, o próprio MPPE “corrige” a informação, na medida em que afirma que o “prejuízo” na verdade não foi pelo não recolhimento das contribuições previdenciárias, mas sim o recolhimento para o fundo errado: ao invés de recolher para o Fundo Previdenciário, recolheu para o Fundo Financeiro. Vejamos o que diz o MPPE mais adiante às f. 6 da petição inicial:”

Essa tese defensiva acima do ex-Prefeito **JOSÉ QUEIROZ DE LIMA**, não se sustenta por quê? Se houve erro no depósito, esse equívoco deveria ter sido corrigido tempestivamente, sem qualquer ônus para os cofres públicos do **CARUARUPREV**. A decisão que gerou o tal parcelamento demonstra claramente a intenção do precitado Gestor Público Municipal de concordar com o recolhimento dos recursos descontados dos Servidores Públicos Municipais para a conta que alega errada, ou seja, a “**Conta Financeira**” quando deveria esse dinheiro ter sido depositado na “**Conta Previdenciária**”, esta que asseguraria fundos para o custeio das futuras aposentadorias dos Servidores Públicos Municipais contratados até o ano de 2008, nos termos Lei Municipal nº 4.700/2008. Assim sendo, resta comprovada a má gestão dos Recursos Previdenciários Municipais, com a agravante de pertencer aos próprios funcionários e não ao Município de Caruaru.

A situação posta me leva a seguinte conclusão: Como que alguém recebesse um depósito indevido em sua conta bancária e ao constatar tal anomalia, em vez de se dirigir ao banco para procurar o seu gerente noticiando a irregularidade verificada em sua conta-corrente, ao contrário, usa esse dinheiro sabedor de que não era seu. Tal atitude denota má fé dessa



pessoa, daí porque não seria teratológico entender que o Gestor Demandado também obrou com má fé ao manter esse depósito em conta errada e ao mesmo tempo utilizar esse dinheiro para destinação não prevista em lei.

h) Afirma o Representante do Ministério Público de Pernambuco em trecho de sua peça atrial de ID – nº 72715260: “Comprova-se a ausência de interesse público na conduta do demandado quando esse deixa de repassar as contribuições previdenciárias dos servidores municipais no mesmo contexto em que se empenha R\$ 5.619.259,98 (cinco milhões, seiscentos e dezenove mil, duzentos e cinquenta e nove reais e noventa e oito centavos), se liquida apenas R\$ 3.661.915,94 (três milhões, seiscentos e sessenta e um mil, novecentos e quinze reais e noventa e quatro centavos) e se paga R\$ 4.029.523,32 (quatro milhões vinte e nove mil quinhentos e vinte e três reais e trinta e dois centavos), com publicidade conforme PESQUISA TOME CONTAS – TCE PE em anexo. Curioso é que se pagou por serviços não liquidados, tamanho o descontrole da gestão municipal no exercício de 2012.” (Grifos meus).

Como bem observado acima, o Sr. Prefeito na época preferiu gastar com **“Propaganda de Governo a fazer o aporte necessário e legal dos recursos à Conta da Previdência,”** na conformidade do artigo 5º, parágrafo único, da Lei Municipal nº 4.700/2008, ou seja, aproveitou o depósito da arrecadação das contribuições dos Servidores Públicos Municipais que deveriam ter sido adicionados à Conta de Previdência, o fazendo na Conta Financeira para não realizar o aporte financeiro devido pelo Município de Caruaru na Conta Previdenciária que fazia fundos para as futuras aposentadorias dos Servidores Públicos contratados até o ano de 2008.

i) Tal anotação de grande relevância para o caso posto é incontestável, pois advinda de pesquisa feita pelo Parquet Estadual em site do TCEPE, de maneira que totalmente oficial e segura na ausência de qualquer rebate da parte do senhor Prefeito na época, o Sr. JOSÉ QUEIROZ DE LIMA, ora denunciado nesta ação.

j) Jamais o Senhor Prefeito na época Sr. JOSÉ QUEIROZ DE LIMA, poderia ter autorizado um alcance dessa ordem nas contas do CARUARUPREV, este, Órgão Previdenciário Municipal de Caruaru, notadamente oriundo das contribuições dos próprios Servidores Municipais, os quais que, de boa-fé, resignados com esse encargo pela certeza de que estavam sendo bem geridos pelo Gestor Público Municipal, todos na perspectiva de uma futura aposentadoria tranquila e segura, jamais esperavam um tal desiderato. Há de se realçar que esses recursos previdenciários desviados para outra finalidade não prevista em lei, não pertenciam sequer ao erário municipal, daí mais um impedimento para o seu uso como deliberou arbitrariamente o Gestor, ora processado.



l) O Demandado em epígrafe não só cometeu “**Ato de Improbidade Administrativa**” como também e seguramente o “**Delito de Apropriação Indébita Previdenciária**”, nos termos do artigo 168-A, do Código Penal, cuja pena máxima vai de 2 (dois) a 5 (cinco) anos de reclusão e mais multa (incluído pela Lei nº 9.983/2000), ao descontar as contribuições previdenciárias dos Servidores Públicos Municipais e desviá-las, sem qualquer justificativa plausível, para outros fins ao seu talante para não dizer de forma arbitrária.

m) A Lei Federal nº 14.230/2021, alteradora da Lei Matriz nº 8.429/1992 (**Improbidade Administrativa**), aplicável ao caso em comento assim inova:

Vejamos:

Lei nº 14.230/2021

“Art. 2º A [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 1º** O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

[Parágrafo único.](#) (Revogado).

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

§ 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.



§ 6º Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo.

§ 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

§ 8º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário.” (NR)”

Conforme bem focado no artigo 1º, parágrafos 1º, 2º e 3º, da precitada Lei que alterou o artigo 2º da Lei Matriz de Improbidade Administrativa de nº 8.429/1992, para caracterizar **“Improbidade Administrativa”** é preciso que a conduta do Agente Político ou Público tenha sido revestida de **“dolo”** ou **“vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa nº 8.429/1992.”**

n) O principal Demandado, ex-Prefeito deste Município, **Sr. JOSÉ QUEIROZ DE LIMA**, administrou Caruaru de 1983 a 1988, de 1993 a 1996 e de 2009 a 2016, de maneira que não poderá arguir em seu prol inexperiência ou mesmo desconhecimento das normas de regências administrativas e legais. Demais, é um Bacharel em Direito e deve ter conhecimento bem profundo de Gestão Administrativa Pública, ante os seus 4 (quatro) mandatos populares de Prefeito de Caruaru.

Noutro giro, hei por bem de anotar nesta oportunidade pela sua relevância no contexto desta ação, que o **TCE** no julgamento das Contas Públicas do Município de Caruaru relativas ao exercício de 2012, as **APROVOU COM RESSALVA**, nos seguintes termos:

“PROCESSO DIGITAL TCE-PE Nº 1340157-9 SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 23/11/2021 (COM BASE NA RESOLUÇÃO TC Nº 90/2020) PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS GESTORES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CARUARU (EXERCÍCIO DE 2012) UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE CARUARU INTERESSADOS: ANDRÉ ALEXEI LYRA CÂMARA, JANAINA RODRIGUES TORRES NUNES, MARIA CRISTIANE DE OLIVEIRA VILELA, OLIVEIROS XAVIER DE OLIVEIRA, TONY FERNANDO MACEDO GALVÃO DA CRUZ E JOSÉ QUEIROZ DE LIMA ADVOGADO: Dr. BERNARDO DE LIMA



BARBOSA FILHO – OAB/PE Nº 24.201 RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA ACÓRDÃO T.C. Nº 1937 /2021 PRESTAÇÃO DE CONTAS. REGULAR COM RESSALVAS. IRREGULARIDADES QUE NÃO TÊM POTÊNCIA PARA REPERCUTIR NEGATIVAMENTE NA PRESTAÇÃO DE CONTAS.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1340157-9, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, CONSIDERANDO o Recolhimento parcial das contribuições devidas ao RPPS no valor de R\$ 5.345.895,19, representando 21,33% das contribuições totais devidas ao RPPS; CONSIDERANDO o recolhimento parcial das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS no valor de R\$ 1.888.820,35, representando 34,26%% do total devido ao RGPS; CONSIDERANDO que, até o exercício de 2012, esta Casa não considera a ausência de recolhimento integral de contribuições previdenciárias como irregularidade de caráter grave a ponto de comprometer as prestações de contas; CONSIDERANDO a subcontratação do objeto do Pregão 068/2009, relativo a transportes de estudantes, de merenda, materiais didáticos e de professores, de responsabilidade do Sr. Tony Fernando Macedo Galvão da Cruz, por ter assinado os termos aditivos; CONSIDERANDO a impossibilidade jurídica de se aplicar multa aos responsáveis e que nem é sensato se enviarem recomendações ou determinações, CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, combinado com o artigo 61, § 1º, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), Em julgar REGULARES COM RESSALVAS as contas dos Srs. José Queiroz de Lima e Tony Fernando Macedo Galvão da Cruz. Recife, 29 de novembro de 2021. Conselheiro Carlos Neves - Presidente da Primeira Câmara Conselheiro Substituto Adriano Cisneiros – Relator Conselheiro Valdecir Pascoal Presente: Dra. Maria Nilda da Silva – Procuradora S/MNC”.

Entretanto, os Julgamentos dos Tribunais de Contas não podem interferir na seara judiciária, pois são instâncias diferentes, ou seja, as do **TCE** é administrativa e da Improbidade Administrativa Judiciária, aliás o próprio **TCE** de uns tempos para cá vem adotando entendimento diferente sobre esse tema nos seus julgados, considerando, inclusive, falta grave do Gestor em não recolher as contribuições retidas dos Servidores Públicos para a Previdência Social.

Vejamos um importante ponto doutrinário bem atualizado de maio de 2023, no qual bem se esclarece a questão da retroatividade da Lei Nova (14.230/2021).



“Nova LIA não retroage para uso de análise de contas em ação de improbidade, diz STJ

9 de maio de 2023, 18h42

[Por Danilo Vital](#)

A regra da nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei 14.230/2021) que prevê que decisões de aprovação de contas pela Câmara Municipal ou pelo tribunal de contas responsável sejam consideradas na formação da convicção do juiz não deve retroagir para casos anteriores à sua vigência.

Essa foi a conclusão da 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, que nesta terça-feira (9/5) negou provimento ao recurso do ex-prefeito de Santana de Cataguases (MG) condenado a ressarcir os cofres públicos por quantia indevidamente recebida a título de despesas de viagens.

Posição vencedora da ministra Regina Helena Costa entendeu que retroagir nova lei feriria precedente vinculante do STF

A alegação levada ao STJ foi de que o processo é nulo porque as contas dos respectivos exercícios em que cumpriu o mandato foram aprovadas pela Câmara Municipal. Na redação original da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), o aval dos vereadores à conta do prefeito realmente não teria — e não teve — qualquer influência.

Depois do acórdão atacado, entrou em vigor a Lei 14.230/2021, que alterou o artigo 21 para determinar que o juiz da causa, ao analisar a ocorrência de improbidade, considere aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas, quando tiverem servido de fundamento para a conduta do agente público.

Por 3 a 2, venceu o voto divergente da ministra Regina Helena Costa, segundo o qual essa regra não retroage. Votaram com ela os ministros Paulo Domingues e Sérgio Kukina.

Questão de dolo

Para a corrente vencedora, a nova regra não retroage por dois motivos. Primeiro porque o Supremo Tribunal Federal definiu que a nova LIA [só se aplica aos casos anteriores a ela quando se tratarem de ato culposo de improbidade](#) sem condenação definitiva. Segundo a ministra Regina, o acórdão deixou explícito que houve dolo na conduta do ex-prefeito mineiro.

Essa interpretação foi refutada pelo relator, ministro Gurgel de Faria, acompanhado pelo



ministro Benedito Gonçalves. Na visão deles, o TJ-MG não delimitou o dolo na conduta do prefeito. Em vez disso, apontou-a como consequência da prática da conduta de receber adiantamento de despesas sem comprovação da destinação dos valores.

Assim, existiria margem para uma nova interpretação a respeito do elemento subjetivo do agente, especialmente diante da aprovação das contas municipais pelos órgãos de controle. Por isso, a proposta era de devolver o caso ao tribunal para nova análise.

Sob a lei antiga, não havia obrigação de observar decisões dos órgãos de controle, ressaltou o ministro Paulo Domingues

Questão processual

O segundo ponto que levou a maioria a rejeitar o pedido do ex-prefeito é porque os parágrafos 1º e 2º do artigo 21 da Lei de Improbidade Administrativa são normas de caráter processual, que não devem ser aplicadas de maneira retroativa.

Essa posição foi abordada no voto-vista do ministro Paulo Domingues. Ele explicou que, na redação antiga da LIA, havia uma certa independência do juiz para analisar o ato ímprobo. Ele não precisa considerar os atos dos órgãos de controle interno (Câmara Municipal) ou externo (Tribunais de Contas).

Apenas a partir da nova LIA essa independência foi relativizada. Agora, o juiz pode até considerar tais atos e, mesmo assim, decidir que houve improbidade, mesmo com as contas aprovadas. O que não pode é silenciar sobre o tema ou se omitir.

O silêncio ou omissão é um vício de motivação que viola princípios do direito administrador, como os da ampla defesa e da motivação. Quando o acórdão do TJ-MG foi prolatado, esse vício não existia. A análise do recurso foi feita de maneira regular e correta, na avaliação do ministro.

"Exigir a reapreciação significa dar indevido caráter retroativo à disposições legais de característica claramente processuais, imputando um vício de motivação que o acórdão não possuía e só passaria a possuir se analisado com os olhos de hoje, a partir da lei superveniente", explicou. Com o resultado, a condenação está mantida.

AREsp 2.031.414

[Danilo Vital](#) é correspondente da revista **Consultor Jurídico** em Brasília.

Revista **Consultor Jurídico**, 9 de maio de 2023, 18h42”

o) O Gestor **Sr. JOSÉ QUEIROZ DE LIMA**, ao decidir pela utilização de recursos



financeiros advindos das contribuições previdenciárias dos servidores públicos à **CARUARUPREV** tinha consciência da ilicitude que estava praticando, especialmente porque o dinheiro não era público e sim privado dos Servidores Públicos Municipais, estes confiantes na sua destinação correta e segura ao Fundo Previdenciário Municipal no olhar para uma futura aposentadoria, de modo que agiu com dolo, ou no mínimo com vontade livre, consciente, portanto, da ilicitude que estava a enveredar, com consequências gravíssimas para a saúde financeira do Fundo Previdenciário Municipal. A sua conduta revela-se em última análise **“Preterdolosa”**.

p) As provas apresentadas nos autos pelo Representante do Ministério Público Estadual (IDs – n^{os} 72715276 e seguintes) são consistentes e certas de que o Demandado, **Sr. JOSÉ QUEIROZ DE LIMA**, agiu sim na contramão da boa gestão pública ferindo gravemente o disposto no artigo 37 da Constituição Federal vigente que diz: **“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).”**

q) Nesse diapasão e dentro dessa bitola, não há dúvida de que o **Sr. JOSÉ QUEIROZ DE LIMA**, infringiu o artigo 10, caput, devendo ser-lhe aplicada as penas do art. 12, inciso II, da Lei 8.429/1994. Quanto ao pleito ministerial de condenação do mesmo por infração ao artigo 11, caput, e inciso II, da precitada lei, não deve ser acolhido por falta de tipicidade de conduta diante da nova Lei nº 14.230/2021, especialmente em razão de que esse inciso foi revogado por ocasião da feitura da mencionada e novel lei.

Vejamos:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#).

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#).

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, 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: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos



políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos.

r) Acusa o Ministério Público Estadual o **CESPAM – Centro de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Administração Municipal** e a **Sra. PAULA YONARA BARBOSA DE LIMA** de: “**Dessa forma os Requeridos José Queiroz de Lima, Paula Yonara Barbosa de Lima, Diretora Presidente do CaruaruPrev e o CESPAM (contratada pelo poder executivo municipal e pelo CaruaruPrev) simularam base de cálculo para desviar arrecadação de receita, efetivamente se apropriando da receita de contribuição em conta distinta, encobrendo o déficit financeiro e assim gerando pagamento de juros e multa ao ente previdenciário.**”

No tocante ao **CESPAM – Centro de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Administração Municipal** e a **Sra. PAULA YONARA BARBOSA DE LIMA**, não constatei nos autos nenhuma prova que ligasse esses Entes ao fato denunciado na exordial pelo Ministério Público Estadual, nem mesmo parecer ou qualquer orientação formal, de maneira que os pleitos condenatórios em face deles formulados pelo Representante do Parquet Estadual devem ser “**Julgados Improcedentes**”, por insuficiência de provas do alegado na inicial.

Pelo simples fato do **CESPAM** ter Contrato de Prestação de Assessoria em Administração Municipal para com o Município de Caruaru não quer dizer que tenha participado de qualquer forma dessa ilicitude ou orientado o Prefeito **Sr. JOSÉ QUEIROZ DE LIMA** na tomada dessa decisão. Da mesma forma com relação a **Sra. PAULA YONARA BARBOSA DE LIMA**, embora estivesse na Gestão do **CARUARUPREV** na ocasião, isso não é o suficiente para ligá-la a decisão superior do Sr. Prefeito acima citado. Para se condenar alguém tanto pela Lei Penal como, in casu, pela Lei de Improbidade Administrativa, se faz imprescindível a existência de provas cabais da participação dolosa do Agente. Nos autos, o Ministério Público Estadual os acusam sem a mínima prova do alegado. Reafirmo que não encontrei nos autos nenhum documento assinado pelos referidos acusados ou mesmo qualquer indício de suas participações na decisão que culminou com o desvio dos recursos arrecadados dos servidores públicos para o Fundo Previdenciário, os quais foram direcionados para outras finalidades em franco prejuízo as reservas para aposentadorias futuras dos seus contribuintes.

s) Para reforçar o meu entendimento quanto ao assunto posto para julgamento nesta ação, socorro-me da seguinte Jurisprudência recente do **TJPE**.

Ementa: PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO GABINETE DO DESEMBARGADOR 1ª Câmara de Direito Público APELAÇÃO CÍVEL N.º 0001238-39.2020.8.17.3030 Vara de Origem: 2ª Vara Cível da Comarca de Palmares Juiz Sentenciante: Dr. Marcelo Góes de Vasconcelos APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO Procuradora: Dra. Regina Wanderley Leite de Almeida APELANTE: JOÃO BEZERRA CAVALCANTI FILHO Advogada: Dra. Diana Patrícia Lopes Câmara APELADOS: OS MESMOS MP-PE: Dra. Nelma Ramos Maciel Quaiotti Relator: Des. Fernando Cerqueira Norberto dos Santos



EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESVIO DE FINALIDADE NA APLICAÇÃO DE VERBAS PREVIDENCIÁRIAS. DOLO PRESENTE NO CASO CONCRETO. EXCESSO DE GASTO COM PESSOAL. PREJUÍZO AO ERÁRIO INCIDÊNCIA NO ART. 10, VI E IX, DA LEI Nº 8.429/1992. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO DEVIDO. APLICAÇÃO DE MULTA. SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS E PROIBIÇÃO DE CONTRATAR. SANÇÕES DETERMINADAS NA SENTENÇA NÃO MERECEM REPAROS UMA VEZ QUE OBSERVOU O REGRAMENTO DA LEI Nº 8.429/92, SEM AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 14.230/21. SANÇÕES SE TRADUZEM EM NORMAS DE DIREITO MATERIAL, E NÃO PROCESSUAL, VEZ QUE RESULTAM EM FATOS QUE TÊM POR EFICÁCIA A CRIAÇÃO E A REGULAÇÃO DE DIREITOS. OBSERVÂNCIA DO ART. 12, II, DA LEI Nº 8.429/92 DISPUNHA SOBRE AS PENALIDADES APLICÁVEIS AO ART. 10. RECURSOS DE APELAÇÃO IMPROVIDOS. DECISÃO UNÂNIME.

Acórdão: Tribunal de Justiça de Pernambuco Poder Judiciário 1ª Câmara Direito Público - Recife , S/N, Tribunal de Justiça (3º andar), RECIFE - PE - CEP: 50010-040 - F:(81) 31820202 Processo nº 0001238-39.2020.8.17.3030 APELANTE: JOAO BEZERRA CAVALCANTI FILHO, 2º PROMOTOR DE JUSTIÇA CIVEL DE PALMARES APELADO: JOAO BEZERRA CAVALCANTI FILHO, 2º PROMOTOR DE JUSTIÇA CIVEL DE PALMARES INTEIRO TEOR Relator: FERNANDO CERQUEIRA NORBERTO DOS SANTOS Relatório: PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO GABINETE DO DESEMBARGADOR 1ª Câmara de Direito Público APELAÇÃO CÍVEL N.º 0001238-39.2020.8.17.3030 Vara de Origem: 2ª Vara Cível da Comarca de Palmares Juiz Sentenciante: Dr. Marcelo Góes de Vasconcelos APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO Procuradora: Dra. Regina Wanderley Leite de Almeida APELANTE: JOÃO BEZERRA CAVALCANTI FILHO Advogada: Dra. Diana Patrícia Lopes Câmara APELADOS: OS MESMOS MP-PE: Dra. Nelma Ramos Maciel Quaiotti Relator: Des. Fernando Cerqueira Norberto dos Santos RELATÓRIO Cuida-se de Apelações em face de sentença (ID 18912262) proferida pelo Juízo de Direito da 2ª Vara Cível da Comarca de Palmares que, nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa nº 0001238-39.2020.8.17.3030, julgou parcialmente procedentes os pedidos, condenando o demandado, ex-prefeito do Município de Palmares, por ato que causou dano ao erário e, ainda, pela violação de princípios da Administração, consoante o art. 10, caput e, art. 11, I e II, todos da Lei nº 8.429/92, aplicando-lhe as seguintes sanções (ID 18912262, p. 7): “a) ressarcimento ao MUNICÍPIO DE PALMARES do valor de R\$ 639.661,33 (seiscentos e trinta e nove mil, seiscentos e sessenta e um reais e trinta e três centavos), atualizado segundo os parâmetros estabelecidos pelo STF para débitos com a Fazenda Pública; b) pagamento de multa civil em valor equivalente a 05 (cinco) vezes a remuneração por ele percebida à época enquanto Prefeito do Município, atualizada segundo os parâmetros estabelecidos pelo STF para débitos com a Fazenda Pública; b) Suspensão dos Direitos Políticos por 08 (oito) anos; c) Proibição de contratar com o Poder Público – inclusive



contratos para prestação de serviços ou de ocupação de cargos públicos - ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos, ressalvada a ocupação de cargos públicos efetivos providos por concurso público. Do cotejo dos autos, restou consignado na inicial que o demandado realizou as seguintes condutas: (i) extrapolação nos limites de gastos com pessoal; (ii) recolhimento a menor das contribuições previdenciárias no âmbito do RGPS e do RPPS; além de (iii) não agir com transparência pública. Do comando sentencial, verifica-se que o juízo a quo julgou procedentes apenas os pedidos referentes às despesas com pessoal (i) e recolhimento a menor das contribuições previdenciárias (ii). O MINISTÉRIO PÚBLICO interpôs apelação (ID 18912265) tão somente quanto ao capítulo da sentença relativa ao ato de improbidade concernente a falta de transparência pública, pugnando pela reforma da sentença apenas neste ponto, para reconhecer a ausência de transparência pública. Por seu turno, JOÃO BEZERRA CAVALCANTI FILHO interpôs recurso de apelação (ID 18912267), aduzindo que, apesar das dificuldades enfrentadas quando da gestão municipal, conseguiu respeitar todas as obrigações constitucionais e da LRF, apenas tendo apresentado despesas com pessoal acima do limite no ano de 2014, o que enseja a aplicação do art. 23 da LC nº 101/00. Segue alegando que o Município teria o prazo em dobro para recondução aos limites de Despesa Total com Pessoal. No que concerne à ausência de recolhimento das obrigações previdenciárias ao RGPS, afirma que deixou de recolher parcela irrisória, sendo de 7,51% (sete vírgula cinquenta e um por cento) relativa à parcela dos servidores e 15,91% (quinze vírgula noventa e um por cento) em relação à parcela patronal. Já no que diz respeito ao RPPS, informa que também houve ausência de recolhimento ínfimo, uma vez que em relação ao servidor recolheu 99,90% (noventa e nove vírgula noventa por cento) e em relação à patronal 76,35% (setenta e seis vírgula trinta e cinco por cento). Em suas razões, sustenta ainda quanto à alegada falta de transparência que a LC nº 131/09 dependia de regulamentação para aplicação e que o demandado, ao assumir a gestão municipal, deparou-se com situação crítica e, por isso, foi necessário ponderar os interesses e as necessidades em jogo, dando sempre especial atenção e prioridade ao interesse público, em concomitante busca pelo atendimento das disposições constitucionais e legais de regência dos temas ora abordados. Por fim, reforça que atos de mera irregularidade não configuram improbidade administrativa e que, no caso em apreço, em nenhum momento houve demonstração probatória por parte do demandante no sentido de que o recorrente teria agido de maneira dolosa ou intencional com vistas a cometer ato de improbidade administrativa, razão pela qual pugna pela revisão das sanções fixadas na sentença. Em virtude do advento da Nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021), esta Relatoria determinou a intimação das partes, para se pronunciarem sobre o que reputassem necessário com relação ao novo regramento (ID 23509805). JOÃO BEZERRA CAVALCANTI FILHO ficou-se silente, consoante certidão (ID 24239639). O MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO reitera os termos da manifestação (ID 19724160). A douta Procuradoria de Justiça com assento nesta Câmara especializada ofertou parecer de mérito (ID 19724160), oportunidade em que se manifestou pelo não provimento do recurso do réu e pelo provimento do recurso interposto pelo Ministério Público, reconhecendo a conduta ímproba violadora dos princípios da Administração Pública



por ausência de transparência no que diz respeito à execução orçamentária e financeira. É o relatório. Inclua-se em pauta. Recife, 05 de junho de 2023. Des. Fernando Cerqueira Norberto dos Santos Relator 08 (02) PJE – AC 0001238-39.2020.8.17.3030 Voto vencedor: PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO GABINETE DO DESEMBARGADOR 1ª Câmara de Direito Público APELAÇÃO CÍVEL N.º 0001238-39.2020.8.17.3030 Vara de Origem: 2ª Vara Cível da Comarca de Palmares Juiz Sentenciante: Dr. Marcelo Góes de Vasconcelos APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO Procuradora: Dra. Regina Wanderley Leite de Almeida APELANTE: JOÃO BEZERRA CAVALCANTI FILHO Advogada: Dra. Diana Patrícia Lopes Câmara APELADOS: OS MESMOS MP-PE: Dra. Nelma Ramos Maciel Quaiotti Relator: Des. Fernando Cerqueira Norberto dos Santos VOTO DE MÉRITO Trata-se de Apelações em face de sentença (ID 18912262) proferida pelo Juízo de Direito da 2ª Vara Cível da Comarca de Palmares que, nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa nº 0001238-39.2020.8.17.3030, julgou parcialmente procedentes os pedidos, condenando o demandado, ex-prefeito do Município de Palmares, por ato que causou dano ao erário e, ainda, pela violação de princípios da Administração, consoante o art. 10, caput, VI e IX e, art. 11, I e II, todos da Lei nº 8.429/92 O cerne da questão é saber se a conduta do Sr. JOÃO BEZERRA CAVALCANTI FILHO, à época prefeito do Município de Palmares, incorreu nas penas previstas na Lei de Improbidade administrativa, quando, no ano de 2014, extrapolou os limites de gastos com pessoal e realizou recolhimento a menor das contribuições previdenciárias no âmbito do RGPS e do RPPS. De início, é importante destacar que a matéria relativa à improbidade administrativa integra o microsistema do direito administrativo sancionatório, estando sujeita ao princípio constitucional da retroatividade da norma sancionatória mais benéfica ao réu (art. 5º, XL, da CF), fator esse que deve ser ponderado na análise da incidência da Nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/21) no caso concreto. Nesse sentido, observa-se que o novo regramento trouxe modificação no que tange à definição de ato de improbidade, incluindo o elemento subjetivo do dolo em sua capitulação, conforme redação dada ao caput do art. 11, in verbis: Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (...) Na justificativa do Projeto de Lei que deu gênese às alterações em comento, o legislador trouxe como embasamento da referida modificação a necessidade de excluir da definição legal os atos praticados de forma culposa, a fim de restringi-los à esfera da reparação civil: De um atento exame do texto, par e passo da observação da realidade, conclui-se que não é dogmaticamente razoável compreender como ato de improbidade o equívoco, o erro ou a omissão decorrente de uma negligência, uma imprudência ou uma imperícia. Evidentemente tais situações não deixam de poder se caracterizar como ilícitos administrativos que se submetem a sanções daquela natureza e, acaso haja danos ao erário, às consequências da lei civil quanto ao ressarcimento. O que se compreende neste anteprojeto é que tais atos desbordam do conceito de improbidade administrativa e não devem ser fundamento de fato para sanções com base neste diploma e nem devem se submeter à simbologia da improbidade, atribuída exclusivamente a atos dolosamente praticados. Neste sentido, a estrutura e a



abrangência dos artigos 9º e 10º da LIA permanecem em essência inalterados, subtraindo-se a possibilidade da ocorrência de improbidade administrativa por atos culposos. Quanto à aplicabilidade do art. 11 deste diploma legal, compreendeu-se – desde uma franca observação da realidade – que inúmeras alegações de improbidade são impingidas a agentes públicos e privados que praticaram atos protegidos por interpretações razoáveis, quer da doutrina, quer do próprio Poder Judiciário. Não são incomuns ações civis públicas por atos de improbidade administrativa ajuizadas em razão de o autor legitimado possuir uma interpretação acerca de princípios e regras destoante da jurisprudência dominante ou em desconformidade com outra interpretação igualmente razoável, quer seja dos setores de controles internos da administração, quer dos Tribunais de Contas. Houve, portanto, uma modificação que beneficia os réus das ações de improbidade administrativa e que, por conseguinte, deve ser aplicada em caráter retroativo, alcançando, caso seja a hipótese, os fatos apurados na presente ação. No caso concreto, o recorrente não repassou as contribuições previdenciárias no âmbito do RGPS e do RPPS. Em suas razões, alega o recorrente que o repasse realizado a menor importa em quantia ínfima e fora objeto de parcelamento, tendo apresentado o Termo de Parcelamento firmado junto à Receita Federal (id 72510876), no valor total de R\$ 1.492.340,62, sendo R\$ 852.679,29 de dívida principal, R\$ 170.535,87 de multa, R\$ 220.402,02 de juros e R\$ 248.723,44 de encargos diversos. Todavia, como acertadamente consignado na sentença, embora a parcela não repassada pudesse ser relativamente baixa, a inércia do requerido em realizar as operações financeiras de forma legalmente ordenada acarretou um prejuízo ao Município de R\$ 639.661,33 (seiscentos e trinta e nove mil, seiscentos e sessenta um reais e trinta e três centavos) de despesas extras com encargos de inadimplência. Ademais, no que tange ao FUNPREV (RPPS), o relatório do TCE, acolhido no voto de id 66932712, aponta para uma inadimplência de R\$ 952.281,71 de obrigações patronais e R\$ 2.708,19 de contribuições dos servidores, totalizando R\$ 954.989,90 (novecentos e cinquenta e quatro mil, novecentos e oitenta e nove reais e noventa centavos). Em suas alegações, sustenta o ex-prefeito que realizou a transferência de valores mensais a maior a título de aporte, afim de cobrir todas as despesas do Instituto de Previdência próprio, para proceder ao pagamento de proventos, benefícios, pensões e despesas administrativas do RPPS, de modo que houve uma falha do setor financeiro da Prefeitura ao não diferenciar tais verbas. Entretanto, do cotejo dos autos, verifica-se que não acostou qualquer prova destes supostos erros que não apenas suas alegações. Além disso, não há relatório contábil em que haja essa distinção e em que se possa verificar se efetivamente houve o pagamento dos valores que o TCE identificou como inadimplentes. Verifica-se igualmente que não é caso de ressarcimento, já que não há prova de ter havido qualquer gasto extra do Município com esses valores, mas apenas uma má gestão e distribuição orçamentária especialmente lesiva para um órgão e a parcela da população por ele contemplada. Nesse sentido, o FUNPREV, por ser um órgão do Município, e não uma autarquia, tem a distribuição dos valores como matéria interna que deve ser solucionada pela gestão financeira da Prefeitura. Dessa maneira, não há que se falar em afastamento da responsabilidade do ex-Prefeito que não providencia a organização regular destes valores. Pelo contrário, a ausência de repasse de verbas destinadas a fins previdenciários, ou o recolhimento de tais verbas a menor, é matéria da maior gravidade, pois interfere no equilíbrio atuarial de todo o sistema de



gestão de aposentadorias e pensões, já naturalmente defasado, conforme se observa nos relatórios do TCE. Também não se sustenta as alegações do recorrente de que não haveria dolo na sua conduta, mas simples inabilidade gerencial. Verifica-se, no presente caso, que não houve equívoco, erro ou omissão decorrente de uma negligência, imprudência ou imperícia. O desvio de finalidade de recursos da previdência, ou seja, de terceiros, caracteriza-se como ato doloso de gestão. Desta feita, é vedado ao gestor dos fundos previdenciários próprios dos municípios que essas verbas sejam destinadas para quaisquer outros fins. Deve-se considerar que os servidores que recolheram suas contribuições têm o direito de ver que elas foram depositadas em suas contas, o regime próprio de previdência. No caso em tela, o apelante confessou que recolheu a menor, “propositalmente”, as contribuições previdenciárias no âmbito do RGPS e do RPPS, e esse recolhimento a menor importaria em quantia ínfima e fora objeto de parcelamento, tendo apresentado o Termo de Parcelamento firmado junto à Receita Federal (id 72510876), no valor total de R\$ 1.492.340,62, sendo R\$ 852.679,29 de dívida principal, R\$ 170.535,87 de multa, R\$ 220.402,02 de juros e R\$ 248.723,44 de encargos diversos. O ex-prefeito, ora apelante, alegou que houve falhas do setor financeiro da Prefeitura ao não diferenciar tais verbas, no processamento do recolhimento para posterior aporte, afim de cobrir todas as despesas do Instituto de Previdência próprio, para proceder ao pagamento de proventos, benefícios, pensões e despesas administrativas do RPPS, entretanto, em nenhum momento, comprovou nenhuma de suas alegações. Pelo contrário, restou comprovado por meio do acervo probatório colacionado aos autos a configuração de ato de improbidade que trouxe lesão/prejuízo ao erário. Assim, restou configurado o dano ao patrimônio da previdência, praticado mediante conduta dolosa do desvio de finalidade da referida verba, com vontade livre e consciente de prejuízo aos dependentes da previdência, “terceiros”, conforme previsão do art. 1º, §1º e 2º, da Lei Federal nº 8.429/1992, com redação alterada pela Lei nº 14.230/2021. Senão vejamos: Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social nos termos da Lei. §1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. §2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. O dolo, no presente caso, é a vontade deliberada do gestor. Não se trata de desviar a finalidade de recursos próprios do Município, Mas sim de, deliberadamente, desviar recursos do FUNPREV, isto é, dos dos beneficiários do Fundo, para atendimento de outras “necessidades urgentes”, que, inclusive, destaque-se, não restaram devidamente atestadas nos autos. Trata-se, portanto, de uma ilegalidade redobrada, porque essa contribuição não pertence ao caixa do tesouro municipal, mas sim ao caixa do fundo próprio de Previdência dos servidores e também do RGPS. No momento em que o município recolhe a contribuição, ele tem o dever de depositar no fundo previdenciário e quem promove esse ato é o gestor. O recorrido violou, portanto, a integridade do patrimônio da previdência, especialmente quando não é declarado o destino da importância desviada (art. 1º, § 5º, da Lei nº 14.230/2021). Diante disso, incidiu na prática prevista no art. 10, IX da Lei nº 14.230/21, qual seja, ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento.



No que concerne ao ato de improbidade relativa à conduta de desrespeitar o limite com gasto com pessoal, em que pese as afirmações do ex-gestor de que o excesso com gasto com pessoal teve origem em razão de crise financeira generalizada, além de ser reflexo do estado de calamidade pública por que passava o Estado de Pernambuco à época, igualmente não se sustenta. Nesse sentido, restou consignado que o fato de que limites com gasto com pessoal foram ultrapassados nos quadrimestres do ano de 2014, estando em 50,11%, 56,27% e 59,20% da receita líquida, respectivamente, enquanto que em 2015 estes valores chegaram a 61,04%, 63,76% e 66,89%. A sentença, portanto, não merece reparos também neste ponto, vez que a queda da arrecadação, seja por excesso de contratação e remuneração, foi observada nos dois anos de gestão do requerido, não se observando qualquer esforço evidente de enquadramento do gasto de pessoal dentro dos limites legais. Além disso, o extenso período denota que não se tratou de período isolado ou excepcional por que passava a gestão do município, haja vista que a calamidade pública só veio a ser decretada ao final de 2015 (novembro), de modo que não é apta, por si só, a ilidir a responsabilidade do ex-gestor no que tange ao aumento que vinha crescente desde 2014, a evidenciar ato de improbidade que traz prejuízos ao erário, consoante o art. 10, caput. Por seu turno, quanto ato de improbidade consistente em defeitos do Portal da Transparência, diferentemente do que fora alegado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO em seu apelo, observa-se que se tratou de mero ato de inaptidão gerencial, não havendo nenhuma indicação nos autos que indiquem ter se tratado de ato de improbidade administrativa. Por esse motivo, entendo que deve ser mantida a sentença neste ponto por seus próprios fundamentos. No que tange, às sanções aplicadas, importa destacar que a sentença não merece reparo uma vez que observou o regramento da Lei nº 8.429/92, sem as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/21. Compreendo que não necessita de alterações as sanções capituladas na sentença, porquanto, como sabido, as sanções se traduzem normas de direito material, e não processual, vez que resultam em fatos que têm por eficácia a criação e a regulação de direitos. Nesse sentir é a lição de Marcos Bernardes de Mello: “Diz-se de direito material toda norma jurídica de cuja incidência resultam fatos jurídicos que têm por eficácia a criação e a regulação de direitos deveres, de pretensões obrigações, ações situações de acionado e exceções situações de excetuado, que definem licitude ou ilicitude de condutas, estabelecem responsabilidades, prescrevem sanções civis ou penais, criem ônus ou premiações, dentre outras categorias eficazes dessa natureza.”[1] O art. 12, II, da Lei nº 8.429/92 dispunha sobre as penalidades aplicáveis ao art. 10, nos seguintes termos: 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: (...) II na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos; Impõe-se ponderar, de início, que, para o sancionamento da conduta ímproba levada a efeito, devem ser adotados os critérios da proporcionalidade e suficiência, observada a



necessidade e conveniência da reprovação da conduta em exame. Desse modo, a penalidade de ressarcimento é perfeitamente aplicável ao caso concreto, pois é indiscutível o prejuízo causado pela conduta do recorrido ao erário municipal, pelo recolhimento a menor de contribuições previdenciárias ao INSS, no exercício de 2015. É cabível, ademais, a penalidade de multa civil, a qual incorre independente do ressarcimento integral do dano patrimonial, podendo ser aplicada isoladamente ou cumulativamente com outras penalidades, conforme expressamente previsto na Lei de Improbidade Administrativa. Verificada a proporcionalidade e adequação das sanções na sentença vergastada, sua manutenção se impõe. As reprimendas atendem à finalidade da norma, levam em conta a extensão do dano causado, bem como são razoáveis e proporcionais à conduta ímproba do réu. As custas processuais devem ser arcadas pelo réu, ora Apelante. Mediante tais considerações, meu voto é no sentido de NEGAR PROVIMENTO ao recursos de apelação interpostos pelo MINISTÉRIO PÚBLICO e por JOÃO BEZERRA CAVALCANTI FILHO, com vistas a manter sentença combatida em todos os seus termos. É como voto. Recife, Des. Fernando Cerqueira Norberto dos Santos Relator 08 (02) PJE – AC 0001238-39.2020.8.17.3030 [1] MELLO, Marcos Bernardes de. Teoria do fato jurídico: plano da eficácia. São Paulo: 2007. p. 32. Demais votos: Ementa: PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO GABINETE DO DESEMBARGADOR 1ª Câmara de Direito Público APELAÇÃO CÍVEL N.º 0001238-39.2020.8.17.3030 Vara de Origem: 2ª Vara Cível da Comarca de Palmares Juiz Sentenciante: Dr. Marcelo Góes de Vasconcelos APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO Procuradora: Dra. Regina Wanderley Leite de Almeida APELANTE: JOÃO BEZERRA CAVALCANTI FILHO Advogada: Dra. Diana Patrícia Lopes Câmara APELADOS: OS MESMOS MP-PE: Dra. Nelma Ramos Maciel Quaiotti Relator: Des. Fernando Cerqueira Norberto dos Santos EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESVIO DE FINALIDADE NA APLICAÇÃO DE VERBAS PREVIDENCIÁRIAS. DOLO PRESENTE NO CASO CONCRETO. EXCESSO DE GASTO COM PESSOAL. PREJUÍZO AO ERÁRIO INCIDÊNCIA NO ART. 10, VI E IX, DA LEI Nº 8.429/1992. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO DEVIDO. APLICAÇÃO DE MULTA. SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS E PROIBIÇÃO DE CONTRATAR. SANÇÕES DETERMINADAS NA SENTENÇA NÃO MERECEM REPAROS UMA VEZ QUE OBSERVOU O REGRAMENTO DA LEI Nº 8.429/92, SEM AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 14.230/21. SANÇÕES SE TRADUZEM EM NORMAS DE DIREITO MATERIAL, E NÃO PROCESSUAL, VEZ QUE RESULTAM EM FATOS QUE TÊM POR EFICÁCIA A CRIAÇÃO E A REGULAÇÃO DE DIREITOS. OBSERVÂNCIA DO ART. 12, II, DA LEI Nº 8.429/92 DISPUNHA SOBRE AS PENALIDADES APLICÁVEIS AO ART. 10. RECURSOS DE APELAÇÃO IMPROVIDOS. DECISÃO UNÂNIME. 1. Trata-se de Apelações em face de sentença proferida pelo Juízo de Direito da 2ª Vara Cível da Comarca de Palmares que, nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, julgou parcialmente procedentes os pedidos, condenando o demandado, ex-prefeito do Município de Palmares, por ato que causou dano ao erário e, ainda por violação a princípios da administração, consoante os dispositivos contidos no arts. 10 e 11 da Lei nº 8.429/92. 2. O cerne da questão é saber se a conduta do Sr.



JOÃO BEZERRA CAVALCANTI FILHO, à época prefeito do Município de Palmares, incorreu nas penas previstas na Lei de Improbidade administrativa, quando, no ano de 2014, extrapolou os limites de gastos com pessoal e realizou recolhimento a menor das contribuições previdenciárias no âmbito do RGPS e do RPPS. 3. Restou configurado o dano ao patrimônio da previdência, praticado mediante conduta dolosa do desvio de finalidade da referida verba, com vontade livre e consciente de prejuízo aos dependentes da previdência, “terceiros”, conforme previsão do art. 1º, §1º e 2º, da Lei Federal nº 8.429/1992, com redação alterada pela Lei nº 14.230/2021. 4. Trata-se, portanto, de uma ilegalidade redobrada, porque essa contribuição não pertence ao caixa do tesouro municipal, mas sim ao caixa do fundo próprio de Previdência dos servidores e também do RGPS. No momento em que o município recolhe a contribuição, ele tem o dever de depositar no fundo previdenciário e quem promove esse ato é o gestor. 5. O recorrido violou, portanto, a integridade do patrimônio da previdência, especialmente quando não é declarado o destino da importância desviada (art. 1º, § 5º, da Lei nº 14.230/2021), incidindo na prática prevista no art. 10, IX da Lei nº 14.230/21, qual seja, ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento. 6. Quanto ao ato de improbidade relativa à conduta de desrespeitar o limite com gasto com pessoal, in casu, os limites com gasto com pessoal foram ultrapassados nos quadrimestres do ano de 2014, estando em 50,11%, 56,27% e 59,20% da receita líquida, respectivamente, enquanto que em 2015 estes valores chegaram a 61,04%, 63,76% e 66,89%. 7. Verifica-se que não se tratou de período isolado ou excepcional por que passava a gestão do município, haja vista que a calamidade pública só veio a ser decretada ao final de 2015 (novembro), de modo que não é apta, por si só, a ilidir a responsabilidade do ex-gestor quanto ao aumento que vinha crescente desde 2014, a evidenciar ato de improbidade que traz prejuízos ao erário, consoante o art. 10, caput, VI, Lei nº 8.429/1992. 8. Sobre as sanções aplicadas, importa destacar que a sentença não merece reparo uma vez que observou o regramento da Lei nº 8.429/92, sem as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/21. Compreendo que não necessita de alterações as sanções capituladas na sentença, porquanto, como sabido, as sanções se traduzem normas de direito material, e não processual, vez que resultam em fatos que têm por eficácia a criação e a regulação de direitos. 9. Assim, a penalidade de ressarcimento é perfeitamente aplicável ao caso concreto, pois é indiscutível o prejuízo causado pela conduta do recorrido ao erário municipal, pelo recolhimento a menor de contribuições previdenciárias ao INSS, no exercício de 2015. É cabível, ademais, a penalidade de multa civil, a qual incorre independente do ressarcimento integral do dano patrimonial, podendo ser aplicada isoladamente ou cumulativamente com outras penalidades, conforme expressamente previsto na Lei de Improbidade Administrativa. Verificada a proporcionalidade e adequação das sanções na sentença vergastada, sua manutenção se impõe. 10. Recursos de apelação improvidos. Sentença mantida por seus próprios fundamentos. 11. Decisão unânime. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos o presente recurso de APELAÇÃO CÍVEL N.º 0001238-39.2020.8.17.3030, em que figura como apelantes o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO e JOÃO BEZERRA CAVALCANTI FILHO e como apelados os MESMOS. Acordam os Desembargadores que integram a Primeira Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de Pernambuco, à unanimidade, em conhecer e NEGAR PROVIMENTO aos recursos de apelação



interpostos pelo MINISTÉRIO PÚBLICO e por JOÃO BEZERRA CAVALCANTI FILHO, com vistas a manter sentença combatida em todos os seus termos, tudo conforme relatório e voto constantes dos autos, que passam a integrar o presente julgado. Recife, Des. Fernando Cerqueira Norberto dos Santos Relator 08 (02) PJE – AC 0001238-39.2020.8.17.3030 Proclamação da decisão: À unanimidade de votos, negou-se provimento aos recursos, nos termos do voto da Relatoria Magistrados: [ERIK DE SOUSA DANTAS SIMOES, FERNANDO CERQUEIRA NORBERTO DOS SANTOS, CARLOS FREDERICO GONCALVES DE MORAES] RECIFE, 4 de julho de 2023 Magistrado

Anoto que a jurisprudência acima data de 04.07.2023, portanto, novíssima, se referindo a um fato idêntico a esse que, já na égide da nova Lei nº 14.230/2021, considera a conduta do Gestor Público Municipal como dolosa e, por conseguinte, ímproba, notadamente no trato de recursos previdenciários arrecadados de Servidores Públicos.

11.-ISTO POSTO

Fundamentado no artigo 490, do C. P. Civil, e por tudo mais que dos autos consta, **JULGO PROCEDENTES EM PARTE** os pedidos deduzidos na peça de entrada desta ação promovida pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**, por sua 2ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público de Caruaru, em face do Ex-Prefeito deste Município o **Sr. JOSÉ QUEIROZ DE LIMA**, qualificado na inicial deste processo, para **DECLARAR COMO ATO IMPROBO O NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DESCONTADAS DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS NO MÊS DE OUTUBRO DO EXERCÍCIO DE 2012** e, por via de consequência, **CONDENAR** o referido Agente Político acima nominado pela sua conduta que se harmoniza ao tipo sancionador previsto no artigo 10, caput, da Lei nº 8.429/1992, atualizada sob a égide da Lei nº 14.230/2021, sujeitando ao faltoso as sanções previstas no artigo 12, inc. II, da Lei nº 8.429/1992 c/c a Lei nº 14.230/2021, nas seguintes sanções:

- a) No ressarcimento integral do dano ao **CARUARUPREV**, no valor de R\$ 737.411,77 (setecentos e trinta e sete mil, quatrocentos e onze reais, setenta e sete centavos). (**Vide Laudo Pericial do MPPE de ID – nº 72715277**), corrigido pela tabela do **ENCOGE/TJPE**, a partir da data da atualização dos cálculos descritos no mencionado “**Laudo Pericial Contábil do Ministério Público de Pernambuco**”, até a data do adimplemento integral da obrigação objeto desta condenação, acrescido de juros de mora de 1% (hum por cento) ao mês, a ser calculado no mesmo lapso temporal acima citado;
- b) Na perda do cargo, função e/ou mandato que exerça, ao tempo do trânsito em julgado desta sentença;
- c) Na suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 08 (oito) anos;



d) No pagamento de multa civil no valor de 100 (cem) Salários Mínimos da época do trânsito em julgado desta decisão, em favor do próprio Órgão Previdenciário prejudicado **CARUARUPREV**;

e) Na proibição de contratar com o Poder Público em geral ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos;

f) Nas custas judiciais que vierem a ser apuradas nos autos, com base no valor final da condenação;

g) Oficiem-se, após o trânsito em julgado desta sentença, aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, ou aos respectivos órgãos que eventualmente os tenham sucedido ou que possuam atribuições para tal, com a finalidade de lhes comunicar a proibição da contratação do Demandado com o Poder Público em todas as esferas ou de que este receba benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, durante o período indicado acima;

h) Ainda, após o trânsito desta em julgado, proceda-se à inclusão do nome do Demandado no Cadastro Nacional de Condenações por Improbidade Administrativa gerenciado pelo Conselho Nacional de Justiça – **CNJ**, nos termos do disposto na Resolução nº 44/2007, alterada pela Resolução nº 172/2013, do aludido Órgão Colegiado;

i) JULGO IMPROCEDENTE o pedido de condenação do ex-Prefeito **Sr. JOSÉ QUEIROZ DE LIMA**, no tipo do artigo 11, caput, e seu inciso II, c/c o artigo 12, inc. III, da Lei nº 8.429/1992 c/c a Lei nº 14.230/2021, por absoluta falta de tipificação nessa nova lei e revogação do seu inciso II;

j) Por outro lado, com fundamento no artigo 490, do C. P. Civil, **JULGO INTEGRALMENTE IMPROCEDENTE** a acusação atribuída ao **CESPAM – Centro de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Administração Municipal e a Sra. PAULA YONARA BARBOSA DE LIMA**, uma vez não existir prova nos autos dando conta de suas participações de qualquer forma na decisão superior do Prefeito à época **Sr. JOSÉ QUEIROZ DE LIMA**, na realização do ato ímprobo reconhecido nesta sentença como de autoria e responsabilidade exclusiva do referido Agente Político Municipal; e

l) Por oportuno, declaro mantidos os termos de **INDEFERIMENTO** do pleito cautelar de constrição patrimonial formalizado na inicial pelo Representante do Ministério Público Estadual (**ID – nº 72715260**), uma vez não vislumbrar qualquer perigo de insolvência patrimonial do Demandado que possa comprometer a liquidez da obrigação advinda deste decisum quando do seu trânsito em julgado.



m) Por imperativo de Meta do **CNJ** faço o seguinte registro:

Meta 4 – Priorizar o julgamento dos processos relativos aos crimes contra a Administração Pública, à improbidade administrativa e aos ilícitos eleitorais (STJ, Justiça Estadual, Justiça Federal, Justiça Eleitoral e Justiça Militar da União e dos Estados) Identificar e julgar até 31/12/2023:

• Superior Tribunal de Justiça: 90% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crime contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2021.

• **Justiça Estadual: 65% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública, distribuídas até 31/12/2019, em especial a corrupção ativa e passiva, peculato em geral e concussão.**

• Justiça Federal: FAIXA 1 (TRF2 e TRF4): 70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídas até 31/12/2020. FAIXA 2 (TRF1, TRF3, TRF5 E TRF6): 60% das ações de improbidade administrativa e 70% das ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídas até 31/12/2020.

• Justiça Eleitoral: 80% dos processos referentes às eleições de 2020 e 40% dos processos referentes às eleições de 2022, distribuídos até 31/12/2022, que possam importar na perda de mandato eletivo ou em inelegibilidade.

• Justiça Militar da União: pelo menos 99% das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública, abrangendo, inclusive, a Lei 13.491/17, distribuídas até 31/12/2021 no STM, e 95% das distribuídas até 31/12/2020 no 1º grau.

• Justiça Militar Estadual: pelo menos 95% das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública, abrangendo, inclusive, a Lei 13.491/17, distribuídas até 31/12/2021 no 1º grau, e pelo menos 95% das distribuídas no 2º grau até 31/12/2022.



Embora este processo esteja a completar 3 (três) anos de tramitação, em momento algum o mesmo foi paralisado injustificadamente, mas, ao contrário, sempre esteve em pauta de impulso e nos últimos meses várias diligências de esclarecimentos de documentos foram realizadas em virtude da alta complexidade da matéria nele tratada, tudo em prol de um julgamento justo e legal em cima exclusivamente dos fatos e das provas correlatas atraídas aos autos. Seu resultado, diante das provas e precedente jurisprudencial do próprio TJPE não poderia ser outro, vez que, do contrário, estaria a ser abrir um precedente altamente grave e perigoso para outros Gestores Públicos desviarem recursos previdenciários para pagamento de obrigações estranhas a sua destinação legal, em franco prejuízo as futuras aposentadorias dos Servidores Públicos.

n) Por fim, **DECLARO EXTINTO ESTE PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO, NA CONFORMIDADE DO ARTIGO 487, INC. I, DO C. P. CIVIL VIGENTE.**

P.R.I. CUMPRA-SE.

Demais providências necessárias.

Caruaru – PE., 08 de Janeiro 2024.

JOSÉ ADELMO BARBOSA DA COSTA PEREIRA

Juiz de Direito

