

PETIÇÃO INICIAL

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) DE DIREITO DA _____
VARA JUDICIAL DE ANDRADINA/SP.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, representado pela Promotora de Justiça infra-assinado, no uso das suas atribuições legais, legitimado nos termos dos artigos 127 e 129 da Constituição Federal; artigo 25, IV, “b” da Lei nº 8.625, de 12.02.93 – LNMP; do Código Civil; 91 da Constituição do Estado de São Paulo; 116, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 734, de 26/11/93 e artigo 5º, *caput*, da Lei nº 7.347, de 24/07/85 (com as alterações da Lei nº 8.078/90), fundamentado no artigo 37, da Constituição da República; na Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública); e na Lei nº 8.429/92, com da redação dada pela Lei nº 14.230/2021; vem à presença de Vossa Excelência, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

em face de

1) APARECIDA DE FÁTIMA GAVIOLI NASCIMENTO, ex-Prefeita Municipal de Castilho, brasileira, viúva, portadora do RG nº 18.360.501-9 SSP/SP, CPF nº 074.818.478-35, domiciliada a Rua Nagib M. Zahr, nº 1015, na cidade de Castilho, nesta Comarca de Andradina;

2) LILIAN DE FÁTIMA NASCIMENTO, brasileira, portadora do CPF nº 219.491.378-56, domiciliada a Rua Nagib M. Zahr, nº 1015, na cidade de Castilho, nesta Comarca de Andradina;

3) JANINI DE FÁTIMA NASCIMENTO, brasileira, portadora do CPF nº 119.943.998-30, domiciliada a Rua Nagib M. Zahr, nº 1015, na cidade de Castilho, nesta Comarca de Andradina;

I - DOS FATOS

É certo que a requerida **APARECIDA DE FÁTIMA GAVIOLI NASCIMENTO** foi eleita para ocupar o cargo eletivo de Chefe do Poder Executivo do Município de Castilho, no período de 01/01/2017 à 31/012/2020, e, no exercício das funções, nomeou suas filhas, as requeridas **LILIAN DE FÁTIMA NASCIMENTO** e **JANINI DE FÁTIMA NASCIMENTO**, para ocuparem os cargos em comissão de Secretária de Assistência Social e Cidadania e Secretária de Saúde, respectivamente.

Conforme restou apurado nos autos do Inquérito Civil nº 14.0190.0000001/2020-8 (anexo), no dia 27 de outubro de 2019, a requerida APARECIDA DE FÁTIMA GAVIOLI NASCIMENTO, juntamente com as secretárias municipais LILIAN DE FÁTIMA NASCIMENTO e JANINI DE FÁTIMA NASCIMENTO, agindo com unidade de designios e identidade de propósitos, utilizaram o veículo modelo SPIN, placas FYQ-8029 (placa “preta”), pertencente ao Município de Castilho, para fins particulares, consistente em uma viagem intermunicipal de

Castilho/SP para a cidade de Santa Bárbara D'Oeste/SP, com o propósito único e exclusivo de ^{fls. 2} levar *Hermínia Conceição Gavioli da Silva*, irmã da ex-Prefeita de Castilho e tia de LILIAN e JANINI, para seu local de residência.

É dos autos, que Hermínia Conceição reside na cidade de Santa Bárbara D'Oeste/SP, e teria viajado até a cidade de Castilho para participar de um evento público realizado por sua irmã, a então Prefeita Municipal APARECIDA DE FÁTIMA.

Dias após o evento, a Chefe do Executivo Municipal, juntamente com suas filhas LILIAN e JANINI, utilizou o veículo modelo SPIN, placas FYQ-8029 (placa "preta"), pertencente ao Município de Castilho, para promover o retorno da senhora Hermínia até sua residência, localizada na cidade de Santa Bárbara D'Oeste/SP.

Desse modo, de tudo quanto explicitado, emerge cristalina dos autos a responsabilidade das requeridas pelo ato de improbidade noticiado.

As requeridas APARECIDA DE FÁTIMA GAVIOLI NASCIMENTO, Prefeita Municipal de Castilho à época, e LILIAN DE FÁTIMA NASCIMENTO e JANINI DE FÁTIMA NASCIMENTO, secretárias municipais, utilizaram indevidamente bem público, consiste em um veículo oficial, bem como o motorista da Prefeitura Municipal, para fins particulares.

O servidor público ouvido nos autos, motorista do Município de Castilho, confirmou que na data da citada viagem, utilizando veículo da prefeitura Municipal de Castilho, saiu ainda de madrugada com destino a cidade de Santa Barbara D'Oeste/SP. Afirmou que no veículo estavam a senhora Prefeita Municipal, juntamente com as duas filhas, então secretárias municipais, e uma neta da requerida Fátima. Na cidade de destino, juntamente com as requeridas, almoçou na residência da senhora Hermínia e logo depois do almoço, no mesmo dia, retornou para a cidade de Castilho, trazendo a senhora Prefeita e a neta.

Portanto, constata-se que os fatos descritos configuram, sem qualquer margem de dúvidas, violação aos princípios constitucionais previstos no artigo 37 da CF, bem como evidente dano ao erário público, com responsabilidade civil das requeridas e atos de improbidade administrativa, tipificados nos arts. 9º, 10 e 11, da Lei nº 8.429/92.

Oportuno ressaltar, que o farto conjunto probatório amealhado demonstra, com segurança, a responsabilidade das requeridas, que agiram de forma dolosa na prática dos atos que lhes são imputados, dolo este, caracterizado pela vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade.

II – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A Constituição da República dispõe no artigo 37 que a Administração Pública, direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, determinando ainda o § 4º do mesmo dispositivo que os atos de improbidade administrativa *"importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei"*.

Já a Lei 8.429/92, regulamentando o preceito constitucional, define a tipologia dos atos de improbidade administrativa, seus sujeitos ativo e passivo, as sanções e procedimentos, administrativo e judicial.

Apesar da inexistência de um conceito legal de ato de improbidade administrativa, pela sistemática da lei conclui-se que a norma sancionadora engloba ações ou omissões incompatíveis com o ordenamento jurídico (Princípio da Juridicidade), praticadas por agentes

públicos, com ou sem auxílio ou benefício de terceiros, contra a administração pública em geral, direta ou indireta, bem como contra entidades privadas gestoras de recursos públicos, ainda que não causem enriquecimento ilícito ou dilapidação do erário.

Segundo a doutrina da qual são expoentes os consagrados autores EMERSON GARCIA e ROGÉRIO PACHECO ALVES (GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 9ª edição - São Paulo: Saraiva, 2017, páginas 445/450), a identificação dos atos de improbidade administrativa deve seguir um iter de individualização composto de cinco momentos:

a) 1º MOMENTO – INCOMPATIBILIDADE DA CONDUTA COM OS PRINCÍPIOS REGENTES DA ATIVIDADE ESTATAL

Essa é a origem comum de todos os atos de improbidade administrativa, pois, segundo o **Princípio da Juridicidade**, todas as normas vigentes no ordenamento jurídico, sejam regras ou princípios, devem ser respeitadas pelo agente público no exercício de suas atribuições, sob pena de incorrer na prática de ato ilícito.

Assim, ainda que a conduta não cause enriquecimento ilícito ou dano ao erário, poderá configurar ato de improbidade administrativa desde que importe na violação de algum dos princípios da administração pública. Consequentemente, toda imputação dos atos tipificados nos artigos 9º, 10 ou 10-A da Lei 8.429/92 terá implícita, ainda que de forma residual ou subsidiária, a tipificação do artigo 11, sendo esta absorvida pelos tipos mais graves para funcionar como um “soldado de reserva”.

No presente caso, as condutas do demandado violaram, no mínimo, os **Princípios da Legalidade, Moralidade, Eficiência e Economicidade**, na medida em que o agente público, que deveria zelar pela utilização dos bens públicos e serviços exclusivamente para as finalidades de sua atuação funcional, desviou a finalidade do uso do veículo oficial e do motorista para atender seus interesses meramente particulares, para deslocamentos sem qualquer relação com os cargos exercidos, inclusive em dias sem expediente de trabalho.

Nesse sentido, cabe a transcrição da lição de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito administrativo. 28ª Ed. – São Paulo: Atlas, 2015, páginas 110/112) sobre a evolução dos conceitos de legalidade e moralidade, quando citando ANTÔNIO JOSÉ BRANDÃO leciona que:

“O mesmo autor demonstra ter sido Maurice Hauriou o primeiro a cuidar do assunto, tendo feito a sua colocação definitiva na 10ª edição do Précis de Droit Adminsitratif, onde define a moralidade administrativa como o ‘conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração’; implica saber distinguir não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto; há uma moral institucional, contida na lei, imposta pelo Poder Legislativo, e há a moral administrativa, que ‘é imposta de dentro e vigora no próprio ambiente institucional e condiciona a utilização de qualquer poder jurídico, mesmo o discricionário’. (...) Essa a razão pela qual muitos autores entendem que a imoralidade se reduz a uma das hipóteses de ilegalidade que pode atingir os atos administrativos, ou seja, a ilegalidade quanto aos fins (desvio de poder). (...) Será então que se pode identificar o princípio da legalidade com o da moralidade administrativa? Em face do direito positivo brasileiro, a resposta é negativa (...) Mesmo os comportamentos ofensivos da moral comum implicam ofensa ao princípio da moralidade administrativa (...).”

De se ressaltar que a doutrina que equipara o desvio de finalidade à própria ilegalidade da conduta permite a configuração do ato como improbidade administrativa também quando, sem violar regulamento expresso, os critérios de moral e senso comum evidenciarem a extrapolação dos limites da razoabilidade quanto ao uso do bem público para

atividades particulares, como no presente caso.

Quanto ao **Princípio Constitucional da Eficiência**, HELY LOPES MEIRELLES (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 33ª edição - São Paulo: Malheiros, 2007, página 96.), esclarece que:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Em relação ao **Princípio da Economicidade**, que tem previsão expressa tanto no artigo 37 quanto no artigo 70 da Constituição da República, é nitidamente ligado ao conceito de eficiência, embora sob enfoque mais específico do Direito Financeiro e Orçamentário. Significa, em síntese, a necessidade de minimização dos gastos públicos e a maximização dos resultados possíveis com as fontes de receitas do Estado, que são sempre limitadas. Busca-se, assim, a melhor relação custo-benefício na aplicação dos recursos públicos.

Segundo HARISSON LEITE (TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. Rio de Janeiro: Revista do TCE/RJ nº 22, julho/1991, páginas 37/44 apud LEITE, Harrison. Manual de direito financeiro. 7ª edição – Salvador: Juspodvim, 2018, página 152., citando RICARDO LOBO TORRES:

“Este princípio implica na adequação entre receita e despesa, de modo que o cidadão não seja obrigado a fazer maior sacrifício e pagar mais impostos para obter bens e serviços que estão disponíveis no mercado a menor preço”.

Resta claro, portanto, que a conduta das demandadas de se valer do veículo oficial, pertencente ao Município de Castilho, para fins particulares, além de violar as normas de **Moralidade** e **Legalidade** também causou prejuízos para a os cofres públicos, violando também os Princípios da **Eficiência** e **Economicidade**.

b) 2º MOMENTO – ELEMENTO VOLITIVO DO AGENTE (DOLO OU CULPA)

Como é cediço, dolosa é a conduta de quem age livre e conscientemente, podendo ser eventual o dolo de quem prevê a possibilidade de causar um resultado, no caso, a violação dos princípios regentes da atividade estatal, e mesmo assim pratica a conduta, assumindo o risco de seu ato.

No presente caso o elemento volitivo é facilmente demonstrado pelas ações dos agentes que, de forma livre e consciente, utilizaram o bem público para fins estritamente particulares.

Assim, o dolo do agente pode ser aferido, em síntese, pelos três vetores externos: a) **conhecimento dos fatos e consequências** – demonstrado pela conduta do demandado de não permitir que o motorista preenchesse o BDV com os trajetos particulares realizados nos fins de semana e feriados e nem anotar tais apontamentos, como transportes a eventos políticos e religiosos, na agenda oficial da companhia que era repassada pela sua secretária aos motoristas durante a semana; b) **alto grau de discernimento exigido para o exercício das funções** do demandado como Diretor Financeiro e Administrativo da TRANSPETRO, devendo conhecer as práticas de moralidade e eficiência no uso dos bens públicos; c) **ausência de escusas**, pois como o demandado era bem remunerado pela companhia e possuía automóvel próprio poderia realizar os deslocamentos de caráter particular em dias não úteis com recursos próprios.

c) 3º MOMENTO – EFEITOS CAUSADOS PELA CONDUTA (TIPIFICAÇÃO)

A redação atualizada da Lei 8.429/92 tipifica quatro espécies de atos de improbidade administrativa entre os artigos 9º e 11: “atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito” (artigo 9º); “atos de improbidade administrativa que causem prejuízo ao erário” (artigo 10); “atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário” (artigo 10-A); e “atos de improbidade administrativa que atentam contra princípios da Administração Pública” (artigo 11).

Conforme já mencionado, como todo ato de improbidade administrativa encontra fundamento originário comum na violação de princípios, toda descrição de conduta ímproba já terá implícita a imputação de fato tipificado no artigo 11 da Lei 8.429/92.

Mas eventuais resultados danosos ao erário ou que importem em enriquecimento ilícito dos agentes permitem ao intérprete avançar em tipificações mais gravosas.

Nesse sentido, apesar de os incisos dos aludidos dispositivos legais representarem rol meramente exemplificativo (*numerus apertus*), as condutas do demandado encontram previsão expressa, ao menos, no inciso **IV do artigo 9º da Lei de Improbidade Administrativa**:

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

Nesse ponto cabe a transcrição de alguns dos numerosos enunciados que sedimentam a **jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça** consolidada no sentido de que o agente público que utiliza veículo oficial em benefício privado configura ato de improbidade administrativa capitulado no artigo 9º da Lei 8.429/92:

*“(...) Segundo o arcabouço fático delineado no acórdão, restaram claramente demonstrados o **enriquecimento ilícito e o dolo na conduta consistente em utilizar veículo oficial em benefício privado**. Tal circunstância é suficiente para configurar o ato de improbidade capitulado no art. 9º da Lei nº 8.429/92. (...)” (STJ, AgInt no AREsp 10007010/MG, 1ª Turma, Ministro SÉRGIO KUKINA, DJe 17/09/2018)*

*“(...) restou provado que o acusado utilizou-se do cargo de fiscal da Delegacia Federal de Agricultura e de **veículo oficial para fins estranhos à lei e à regra de competência**, ao permitir o transporte de caudas de lagostas com tamanho inferior ao permitido por lei (...)” (STJ, AgInt no REsp 1550965/CE, 2ª Turma, Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, DJe 09/06/2017)*

*“(...) ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. UTILIZAÇÃO DE VEÍCULO OFICIAL PARA FINS PARTICULARES**. VIOLAÇÃO AO ART. 243 DO CPC. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. ANALISAR A EXISTÊNCIA DE ATO ÍMPROBO. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DO DIREITO DE DEFESA. SÚMULA 284/STF. (...)” (STJ, AgRg no AREsp 701849/MG, 2ª Turma, Ministro OG FERNANDES DJe 18/11/2015)*

d) 4º MOMENTO – CARACTERÍSTICAS DOS SUJEITOS PASSIVO E ATIVO

O artigo 1º da Lei 8.429/92 prevê os entes que podem figurar como sujeitos passivos de atos de improbidade administrativa:

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

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos”.

Em relação ao **sujeito ativo**, o artigo 2º da Lei de Improbidade Administrativa considera passível de punição por ato de improbidade administrativa *“todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”* (agentes públicos) e o artigo 3º amplia a legitimação passiva *“àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”* (particular em concurso - *extraneus*).

e) 5º MOMENTO – IMPROBIDADE MATERIAL (PROPORCIONALIDADE)

Similarmente ao conceito de tipicidade formal e material do Direito Penal, a imputação da prática de ato de improbidade administrativa não prescinde do exame de **proporcionalidade** entre as condutas dos agentes e sanção cominada ao tipo.

Com isso, busca-se evitar tipificações nas quais, pela aplicação fria da lei ao caso concreto, o agente público responderia por situações que viriam a ferir o senso comum, como utilizar papel de repartição pública para escrever bilhete pessoal ou jogar uma caneta fora ainda com tinta.

Contudo, a configuração da improbidade material não exige necessariamente a constatação de dano ou enriquecimento ilícito, pois, muitas vezes, a mera violação dos princípios regentes da administração por parte de quem deveria zelar pela retidão profissional no trato com a coisa pública revela uma quebra de confiança tão grande na função delegada que traduzem condutas até mais graves do que aquelas que causam dano culposos de pequena monta, por exemplo.

No presente caso, a improbidade material está demonstrada pelo enriquecimento ilícito dos agentes e pela gravidade do uso do bem público municipal em benefício econômico pessoal.

4.1 – Os atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito

4.1.1 – A utilização de bens públicos em serviço particular

Prescreve o art. 9º, inciso XII da Lei nº 8.429/92:

“Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (...)

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas entidades; (...)

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei. (grifei)

Como já foi fartamente demonstrado, as requeridas APARECIDA, LILIAN e JANINI, na condição de Prefeita e Secretárias Municipais, utilizaram veículo oficial, pertencente ao Município de Castilho, bem como servidor público (motorista) em proveito próprio, conduta que se adequa com perfeição à descrição típica do art. 9º, inciso XII.

4.2.2 – Os atos de improbidade que causam prejuízo ao erário

Prescreve o art. 10, inciso I da Lei nº 8.429/92:

“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: (...)

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades”.

4.2.3 – O atentado contra os princípios da administração pública

4.3.1 – O caráter subsidiário do art. 11

O art. 37, *caput*, da Carta Magna, ao descrever os princípios explícitos que regem a Administração Pública, dispõe que *“a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)*”.

Assim, observa-se que a Magna Carta de 1988 deu particular atenção à Administração Pública. Os contínuos, constantes e corriqueiros danos praticados, durante décadas, contra o patrimônio público levou o constituinte a erigir um conjunto de princípios e de regras capazes não só de dificultar os ataques ao erário público, mas em dotar a sociedade de instrumentos para, em ocorrendo aqueles, reparar e coibi-los, punindo o agente infrator.

Dentre os instrumentos citados, está a Ação de Improbidade administrativa prevista na própria Lei Fundamental no § 4º do mesmo art. 37 retrocitado: *“os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.* Tal artigo foi regulamentado pela Lei nº 8429/92”.

Com efeito, todo agente público deve ter em mente que o sistema jurídico não lhe outorgou poderes para que deles se utilize ao seu talante, como bem lhe aprouver, sem qualquer limite. Em verdade, o agente deve saber que foi investido de “poderes-deveres”, atribuições meramente instrumentais, apenas para que, em sua atuação, tenha condições de cumprir a finalidade legal.

Ao estruturar a Lei 8.429/92, buscou o legislador abranger toda uma gama de

condutas capazes de guardar plena identificação com o conceito de improbidade administrativa, extraído do texto constitucional.

Deve-se partir do princípio que qualquer das condutas descritas no extenso rol dos arts. 9º e 10 tem como pressuposto a ofensa a princípios constitucionais da administração pública. Ocorre que é possível a existência de ato de improbidade administrativa que não apresente o resultado do enriquecimento ilícito ou do prejuízo ao erário, mas em se tratando de ato de improbidade, sempre trará impregnado em seu seio o flagrante desrespeito aos **deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições**, e, via de consequência, a violação de princípios expressos ou implícitos no art. 37 da Constituição Federal.

No caso *sub examine*, se porventura não fosse possível provar a prática dos atos de improbidade que importaram enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário, estariam as condutas dos demandados, de qualquer forma, submetidas às sanções da improbidade pela violação dos princípios da legalidade, moralidade administrativa, eficiência e do dever de lealdade às instituições.

2.3.2 – O Princípio da Moralidade Administrativa e os deveres de honestidade e lealdade às instituições

O princípio da moralidade administrativa, previsto expressamente no art. 37, *caput* da Constituição Federal, se expressa no dever do agente público de pautar sua conduta pela probidade, honestidade, visando sempre o escopo do interesse público, e não os propósitos pessoais, desenvolvendo sua atuação de forma leal à instituição a que está servindo.

Segundo José Afonso da Silva, a probidade administrativa traduz o dever de “*o funcionário servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer*”. [1]

A conduta do agente público que privilegia os interesses pessoais em detrimento do interesse público, que usa da máquina administrativa para tirar proveito pessoal, ofende os deveres de honestidade e lealdade às instituições, maculando os princípios da probidade e da moralidade administrativa.

No caso *sub examine*, se porventura não fosse possível provar a prática dos atos de improbidade que importaram enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário, estariam as condutas dos demandados, de qualquer forma, submetidas às sanções da improbidade pela violação dos princípios da legalidade, moralidade administrativa, eficiência e do dever de lealdade às instituições.

Considerando os fatos supramencionados, não há dúvida que as requeridas, com suas condutas, infringiram o princípio da moralidade administrativa.

As consequências da violação das normas acima expostas encontram-se previstas na própria Constituição Federal e nas Leis acima destacadas, vejamos:

A Constituição Federal prevê que “*Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível*” (CF, art. 37, parágrafo 4º).

No âmbito do direito administrativo, a responsabilidade pelos atos de improbidade é imputada ao administrador público, quando ele tinha ciência e permitia, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, a consumação dos atos lesivos ao erário público, ou não age para

ressarcir o prejuízo, quando poderia fazê-lo.

No que tange à responsabilidade civil pelos danos acusados, leciona o Prof. HELY LOPES MEIRELLES: *"A responsabilidade civil é a obrigação que se impõe ao servidor, de reparar o dano causado à Administração, por culpa ou dolo no desempenho de suas funções... A sua responsabilidade nasce com o ato culposo e lesivo, e se exaure com a indenização"*.

O Administrador Público e os servidores, sem qualquer dúvida, devem zelar pelo erário com extremo rigor e cuidado, seguindo as determinações legais. Tanto assim que sob nosso ordenamento jurídico, o desrespeito à legalidade e moralidade administrativa, sempre ensejou ao Administrador a obrigação de reparar o dano assim causado, seja à época da revogada Lei 3.502/58, seja atualmente, sob a égide da Lei 8.429/92.

Na esfera comum de nosso direito positivo, consagrou-se o princípio geral de direito, informador de toda a teoria da responsabilidade, que no dizer do mestre SILVIO RODRIGUES, in *"Direito Civil"*, vol. 4, 10ª Ed., pag. 13, Editora Saraiva, é: *"encontradição no ordenamento jurídico de todos os povos civilizados e sem o qual a vida social é quase inconcebível, é aquele que impõe, a quem causa dano a outrem, o dever de reparar"*.

Por outro lado, no que concerne ao contrato administrativo, como ensina a Doutrina, *"Tratando-se de contratado que tenha agido com má-fé em conluio com o agente público, praticando o ato em dissonância da lei e visando ao benefício próprio em detrimento do interesse público, terá ele a obrigação de restituir tudo o que recebeu em virtude do contrato"*^[2].

Nesse sentido, ainda a lição de José dos Santos Carvalho Filho (in *Manual de Direito Administrativo*, Editora Lumen Juris, 15ª edição, 2006, p. 176), *"O contrato administrativo obriga a Administração e o particular, por isso que a fiel execução das cláusulas contratuais reflete o fiel cumprimento de tudo o que foi avençado, e tal conduta é que deve se seguir ao ajuste, sobretudo porque é de todos conhecido o postulado do pacta sunt servanda"*.

A Lei de Improbidade Administrativa, por sua vez, estabelece que *"Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano"* (art. 5º).

O artigo 12 da mesma Lei gradua as sanções decorrentes da improbidade administrativa, independentemente das sanções penais, civis e administrativas, prevendo a reparação do dano. Prescreve, assim, que, *verbis*:

"I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial 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 14 (catorze) anos;

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;

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente 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 4 (quatro) anos”.

Cotejando-se os dispositivos legais acima mencionados com a narrativa constante da exordial, verifica-se a perfeita subsunção do fato à norma, eis que restou positivado no inquérito civil público em anexo que os requeridos praticaram ato de improbidade administrativa que resultaram em enriquecimento ilícito, causaram prejuízo do erário, bem como violaram os princípios constitucionais.

Constatado o concurso entre as corrés, cada qual a seu modo e na oportunidade própria para a prática do ilícito civil narrados nesta exordial, devem todas responder pelo ato, suportando solidariamente as penalidades impostas.

III – DOS PEDIDOS

Face ao exposto, é a presente para requerer a Vossa Excelência se digne determinar:

3.1 - a notificação e posterior citação das demandadas para que, querendo, apresentem respostas no prazo legal, sob pena de se submeterem aos efeitos da revelia (art. 17 da Lei nº 8.429/1992);

3.2 - a intimação da Procuradoria Jurídica do Município de Castilho para tomar conhecimento da ação e, querendo, em 15 dias, intervir no processo como litisconsorte ativa ou se abster de participar da relação processual, nos termos o art. 17, § 3º, da Lei nº 8.429/1992;

3.3 - que seja a presente ação, após recebida, distribuída e processada, julgada, ao final, procedente, para o fim de condenar as requeridas APARECIDA DE FÁTIMA GAVIOLI NASCIMENTO, LILIAN DE FÁTIMA NASCIMENTO e JANINI DE FÁTIMA NASCIMENTO, por infração ao artigo 9º, inciso XII, ou, subsidiariamente, ao artigo 10, inciso XIII, ou, ainda, artigo 11, *caput*, todos da Lei nº 8.429/1992, nas sanções previstas nos incisos I, II ou III, do art. 12 da mesma lei, dentro das peculiaridades da mesma lei;

3.4 - condenar as Requeridas a pagar custas e demais despesas processuais, exceto honorários advocatícios, incabíveis na espécie.

Requer-se, outrossim, a dispensa do pagamento das custas, emolumentos e outros encargos, a teor do artigo 18, da Lei nº 7.347/85.

Protesta-se por provar o alegado por todos os meios de prova admitidos em direito, sem exceção.

Observo que, por força do preconizado no parágrafo 2º, do artigo 236, do Código de Processo Civil, as intimações do Ministério Público para os atos deste processo deverão ser feitas pessoalmente, requerendo-se sejam realizadas no Gabinete do Promotor de Justiça com atribuições na área de defesa do patrimônio público e social.

Acompanham a inicial cópia integral dos autos do Inquérito Civil nº 14.0190.0000001/2020-8.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

Termos em que,
Pede deferimento.

Andradina, 13 de dezembro de 2022.

REGISLAINE TOPASSI
2ª Promotora de Justiça de Andradina

[1] **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 571.

[2] **Improbidade Administrativa**, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, Lúmen Júris Editora, Rio de Janeiro, 2008, p. 436.



Documento assinado eletronicamente por **REGISLAINE TOPASSI, Promotor de Justiça**, em 14/12/2022, às 11:09, conforme art. 1º, III, "b", da Lei Federal 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida [neste site](#), informando o código verificador **8709319** e o código CRC **1B9828A6**.

29.0001.0116667.2022-62

8709319v2