

**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Tribunal de Justiça de Rondônia

Vilhena - 2ª Vara Cível

Av. Luiz Maziero, nº 4432, Bairro Jardim América, CEP 76980-702, Vilhena

7010519-25.2016.8.22.0014

Dano ao Erário

Ação Civil de Improbidade Administrativa

R\$ 125.540,25

AUTOR: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA, AV. CASTELO BRANCO 000 CENTRO - 76862-000 - ALTO PARAÍSO - RONDÔNIA

ADVOGADO DO AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

RÉUS: JOSE LUIZ ROVER, AV. SABINO BEZERRA DE QUEIROZ 4737 JARDIM ELDORADO - 76980-220 - VILHENA - RONDÔNIA, CELIO BATISTA, RUA GENIVAL NUNES DA COSTA 5, QUADRA 56 CONJUNTO BNH - 76980-220 - VILHENA - RONDÔNIA

ADVOGADOS DOS RÉUS: CARLOS EDUARDO ROCHA ALMEIDA, OAB nº RO3593, JOSE DE ALMEIDA JUNIOR, OAB nº RO1370, EDUARDO CAMPOS MACHADO, OAB nº RS17973, JOSAFÁ LOPES BEZERRA, OAB nº PE3165

**SENTENÇA****I - RELATÓRIO**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, ajuizou a presente ação civil pública por ato de improbidade administrativa contra o ex prefeito JOSÉ LUIZ ROVER e CÉLIO BATISTA, em síntese, que os requeridos deixaram de repassar ao Instituto de Previdência do Município de Vilhena a contribuição previdenciária referente ao ano de 2015 o que ensejou na Recomendação 03/2015 1ª PJV-3ª TIT que recomendava ao então Prefeito José Luiz Rover que adotasse todas as medidas necessárias para que a partir do ano de 2016 não houvessem atrasos no repasse das contribuições evitando o pagamento de multa e juros pelo inadimplemento, sob pena de ensejar em atos de improbidade administrativa.

Em decorrência da recomendação fora instaurado o procedimento administrativo nº 2015001010026837 para que o IPMV informasse a existência de novas inadimplências a partir de fevereiro de 2016 tendo a autarquia informado que no período de fevereiro de 2016 a setembro de 2016 em razão do atraso havia sido gerada multa no valor de R\$ 41.846,75.

Aduz que a conduta do requerido José Luiz Rover afrontou gravemente os princípios da administração pública e causou grave dano ao erário o que acarretou em inegável ato de improbidade administrativa. Requereu a condenação do requerido ao ressarcimento da quantia de R\$ 41.846,75, referente ao dano ao erário mais o valor da multa civil a qual requereu que fosse fixada em duas vezes o valor do dano importando na condenação pela quantia de R\$ 125.540,25.

Juntaram documentos.

O despacho inicial deferiu a liminar e determinou a indisponibilidade de bens do requerido até o valor da causa (ID 8062201).

O Ministério Público ofertou aditamento à inicial para incluir como requerido Célio Batista que assumiu interinamente a Prefeitura Municipal de Vilhena no período de novembro a dezembro de 2016 e que devido ao atraso no repasse das contribuições referentes a novembro e dezembro de 2016, e 13º salário gerou multa no valor de R\$ 21.462,21. Alegou que Célio Batista também foi negligente para impedir a continuidade das condutas do mandatário anterior que geraram prejuízos ao erário sobretudo porque a prática irregular era conhecida de todos e exercendo o cargo de vereador tinha consciência do inadimplemento do Município de Vilhena perante a autarquia. Por fim pugnou pela condenação do segundo requerido.

Em contestação o requerido José Luiz Rover aduz que a complexidade da administração pública e a responsabilidade do gestor devem ser consideradas as boa-fé e o fato de que é comum na administração ocorrerem atrasos no pagamento de contas que são decorrentes de vários fatores externos que impactam as contas públicas e portanto devem ser analisados o conjunto das contas públicas. Alega que houve grande empenho em sua gestão em promover a quitação de débito previdenciário das gestões anteriores 2012 e 2013 que estavam em valores exorbitantes. Aduz não ter praticado qualquer dano ao erário posto que referentes aos anos anteriores procurou o IPMV e realizou o parcelamento dos débitos, e passou a efetuar o pagamento das parcelas com o mínimo de inadimplência, considerando-se os anos anteriores. Discorreu quanto a inexistência de dolo ou enriquecimento ilícito de terceiros.

Citado o requerido Célio Batista apresentou contestação alegando que exerceu o cargo interino de Prefeito Municipal por 50 dias. Alega não existir qualquer dolo ou má fé por parte do requerido que primou pelo pagamento dos salários dos funcionários e também do 13º para que a máquina administrativa não parasse. Aduz que não teve tempo suficiente para se inteirar de todos os problemas enfrentados pela administração. Afirma não haver qualquer enriquecimento ilícito capaz de configurar ato de improbidade administrativa, eis que não configurada a desonestidade, dolo ou má fé por parte do requerido. Por fim pugnou pela improcedência dos pedidos iniciais.

Deferida a liminar de indisponibilidade de bens do requerido Célio Batista ID 127777336.

Apresentada manifestação pelo Ministério Público.

Realizada audiência de instrução e julgamento com oitiva dos requeridos e testemunhas.

Apresentadas alegações finais pelas partes.

Vieram os autos conclusos.

É o relatório. D E C I D O.

## **II - FUNDAMENTAÇÃO**

De início cumpre consignar que a responsabilidade pelos atos de improbidade administrativa tem previsão no âmbito da Constituição Federal (artigo 37, § 4º) e na seara da legislação infraconstitucional a responsabilidade e suas respectivas sanções políticas e administrativas foram disciplinadas na Lei nº 8.429/92. subsidiariamente têm aplicação as disposições da Lei nº 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública) e do Código de Processo Civil.

No caso em apreço, o Ministério Público propôs-se a demonstrar os prejuízos de ordem material que teriam sido causados pelos requeridos, pela prática de atos de improbidade administrativa quando ocupantes do cargo de Prefeito e pede a condenação para: a) devolução ao erário do valor de R\$ 125.540,25 ao requerido José Luiz Rover e de R\$ 21.462,21 atualizado e acrescido de juros na forma da lei; b) suspensão dos direitos políticos de 5 a 8 anos ou perda da função pública que eventualmente estiver exercendo; c) pagamento de multa civil de duas vezes o valor do dano sofrido pelo município para ambos os requeridos.

A Lei nº 8.429/92 considera a improbidade sob três aspectos fundamentais: atos de improbidade administrativa que importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); atos de improbidade administrativa que causem prejuízo ao erário (ar. 10); atos de improbidade administrativa que atentem contra aos princípios da administração pública (art. 11).

Segundo dispõe o artigo 10 da referida lei “constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseja perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres. Já o artigo 11, assim estabelece: “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.

A invocada violação dos artigos 10, inciso XI e 11, da Lei nº 8.492/92 requer atenção mais cuidadosa. Ainda que tenha o réu agido com desvio de finalidade tendo em vista que os valores devidos a título de repasse previdenciário não poderiam ter a finalidade alterada, o parcelamento do débito com o fundo previdenciário municipal, tal como ocorrido nos autos, não constitui a priori conduta que possa ser qualificada pelo dano ao erário ou ato ímprobo. Contudo a análise do contexto fático envolve dois agentes públicos que no exercício do cargo de Prefeito atrasaram o repasse das verbas previdenciárias ao Instituto de Previdência do Município de Vilhena o que ocasionou além do débito em si o acúmulo de multas e juros.

## DA CONDUTA DE JOSÉ LUIZ ROVER

O requerido José Luiz Rover foi prefeito do Município de Vilhena entre os anos de 2009 a 2016 e celebrou com o IMPV acordo no qual repassaria a contribuição previdenciária de forma parcelada haja vista o montante devido. A questão é antiga conforme se depreende do Inquérito Civil Público que instruiu o feito. Também fora objeto de vários procedimentos administrativos junto ao TCE/RO, que não aprovou as contas municipais sendo a presente situação um dos motivos relevantes para tal fato. Diante desse quadro foi realizada a Recomendação 03/2015/1ºPJV-3º TIT, pelo Ministério Público que advertiu o Chefe do Poder Executivo a cessar, por completo as inadimplências das contribuições previdenciárias do Instituto de modo a coibir a incidência de juros e multas ao erário fato que ainda ocasionava grandes prejuízos aos cofres públicos.

Neste contexto foi desencadeada a presente ação civil pública que inicialmente foi proposta em relação ao requerido José Luiz Rover que exerceu o cargo de prefeito de Vilhena entre os anos de 2009 a 2016. Posteriormente, em razão de seu afastamento do cargo, de forma interina assumiu a administração o Sr. Célio Batista, vereador e Presidente da Câmara de Vereadores que ocupou o cargo de Prefeito por 50 dias.

O requerido José Luiz Rover afirmou que durante sua gestão enfrentou diversos problemas financeiros devido ao repasse de verbas do Estado, que seriam destinadas à saúde e que não foram realizados sobrecarregando o município com

gastos da saúde pública que eram de responsabilidade do Estado. Por outro lado, a situação agravou-se devido a redução no repasse de verbas do governo federal que afetou diretamente as receitas destinadas ao Município e impactou diretamente as contas públicas. Aduziu que a situação enfrentada provocou uma queda de receita e como reflexo prejuízos frente as demais contas públicas, inclusive o repasse previdenciário que não pode ser cumprido tempestivamente.

A celeuma enfrentada pela administração é de conhecimento e não carece de maiores esclarecimentos. As circunstâncias que provocaram por diversos anos o atraso e também o parcelamento do repasse da contribuição já vinha há tempo sendo debatida pelo executivo, TCE e Ministério Público tanto que se verifica pela extensão do Procedimento Administrativo é que houve por parte do Ministério advertência, acompanhamento e fiscalização no sentido de evitar que novos inadimplementos ocorressem e neste cenário foi elaborada a Recomendação 03/2015/1ºPJV-3º TIT, que tinha como escopo fazer cessar os atrasos com efeitos a partir do ano de 2016.

Deste modo, verifica-se que o alcance material desta ação quanto à prática de ato de improbidade somente considerou aqueles posteriores à recomendação 03/2015/1ºPJV-3º TIT e que em descumprimento e desrespeito aos interesses da administração pública culminariam na responsabilização direta do chefe do executivo.

Neste sentido o Ministério Público passou a acompanhar o repasse ao IMPV. O requerido José Rover apresentou justificativa ao Ministério Público através do ofício 1037/2015/GAB afirmando que havia em tramite procedimento junto ao TCE/RO e que não existia qualquer débito da parte do segurado, restando apenas o pagamento da parte patronal e que os parcelamentos estavam todos em dia, informação prestada no final do ano de 2015. Contudo no ano de 2016 foram constatadas que novos atrasos que acarretaram aos cofres públicos multa e juros que somados alcançaram o valor de R\$ 41.846,75.

Pela análise dos fatos e circunstâncias pode-se concluir a prática de ato de improbidade por parte do requerido pois comprovado o dano ao erário e a violação aos princípios administrativos. Fica evidente a responsabilização do requerido uma vez que as circunstâncias concretas comprovam a culpa e o resultado lesivo. Há provas robustas que demonstram os atrasos no ano de 2016 evidenciando que o requerido desviou-se das diretrizes básicas da administração pública, contrariando a recomendação do Ministério Público e assim causando considerável déficit orçamentário e financeiro decorrente especificamente do não repasse tempestivamente das contribuições devidas ao previdência municipal. Outro fator relevante é que o Tribunal de Contas do Estado emitiu parecer desfavorável e não aprovou as contas da Prefeitura considerando como um dos impeditivos os encargos decorrentes dos atrasos.

O conhecimento de suas obrigações legais confirma a culpa do requerido eis que a supressão dos repasses previdenciários foi voluntária e em desrespeito as diretrizes. Mesmo diante da crise enfrentada pela saúde e redução de receitas, tal fato não poderia servir como excludente de sua responsabilidade especialmente porque o ato improbo foi cometido no último ano do mandato, quando o requerido tinha plena ciência da situação econômica enfrentada pelo município e já tinha sido deveras alertado quanto à imprescindibilidade do repasse por ser uma questão que há tempos vinha onerando demasiadamente as contas públicas e já era objeto de procedimentos administrativos.

Neste sentido trago o precedente:

**APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Prefeita. Recolhimento com atraso da cota patronal do INSS dos servidores públicos municipais, causando prejuízo ao Município, diante da multa imposta pela Receita**

Federal, pela demora no cumprimento da obrigação. (...). Mérito. Recolhimento a destempo da cota patronal do INSS dos servidores públicos municipais que configura ato de improbidade administrativa, previsto no art. 10, “caput”, e inc X, da Lei nº 8.429/92. Ausência de provas da alegação da ré de que não havia dinheiro em caixa. Despesa previdenciária prevista em lei. Aplicação dos arts. 2º e 22, III, “d”, da Lei Federal nº 4.320/64. Obrigatoriedade do pagamento. Sentença de procedência do pedido, para condenar a ré no ressarcimento do prejuízo ao erário público. (...) Recurso da ré não provido e recurso do Ministério Público provido em parte, com observação (TJSP – 13ª Câmara de Direito Público – Rel. Djalma Lofrano Filho - Apelação nº 4000340-14.2013.8.26.0132 – j. 13.12.2017).

Claramente se vê a tentativa do Ministério Público em promover a regularidade da situação que vinha, há tempos prejudicando e onerando os cofres públicos. A ilegalidade resta configurada pelo ato de descumprir recomendação expressa e em consequência provocar novos prejuízos aos cofres públicos.

Portanto, pode-se concluir que o requerido praticou ato de improbidade administrativa e causou danos ao erário de rigor a procedência do pleito com a aplicação das sanções previstas no art. 12, II, da Lei de Improbidade Administrativa.

## DA CONDUTA DE CÉLIO BATISTA

O requerido Célio Batista assumiu o cargo de prefeito em virtude do afastamento do requerido José Luiz Rover e permaneceu no cargo cerca de 50 dias. Neste período também houve atraso no repasse segundo afirma o depoente que tinha como prioridade em sua curta gestão promover o pagamento dos salários e 13º dos funcionários. Neste contexto, não foi realizada qualquer recomendação ao requerido para que priorizasse o repasse das contribuições previdenciária. Neste sentido a testemunha Valdete de Souza Tavares afirmou não ter mantido qualquer tratativa com o prefeito interino durante sua gestão.

Destarte, pela brevidade de sua gestão coincidentemente às vésperas de final de ano, não houve qualquer formalização ao requerido quanto às questões tratadas neste feito. Aduziu inclusive que tomou conhecimento da situação do Município frente ao IMPV após a propositura desta ação. Não restou demonstrada uma ingerência do requerido sobre as contas públicas em detrimento do repasse previdenciária, o que houve foi a priorização do pagamento de salários e 13º que foi tratada como questão primordial nos dias de sua gestão.

Analisando o contexto fático, as provas testemunhais e documentais revelam que o atraso no repasse das contribuições nas circunstâncias em que ocorreram não tipificaram improbidade administrativa uma vez que não há indícios de que o requerido tenha adotado conduta incompatível e contrária aos interesses da administração dado ao curto período em que assumiu a administração do município, quando destinou os recursos ao pagamento do salário dos servidores. Destarte, dos elementos acostados ao feito, à luz do juízo da proporcionalidade, não desponta juridicamente viável condenar o requerido por improbidade administrativa quanto deixou de adimplir com a obrigação financeira junto ao IPMV optando por promover o pagamento da folha de pagamento dos servidores municipais contexto que afasta a tipificação de improbidade.

Em tais circunstâncias, o Superior Tribunal de Justiça já firmou o entendimento no sentido de que tal remanejamento objetivou, unicamente, evitar um mal maior, diluindo a nota de improbidade da conduta do agente e não caracteriza ato de improbidade a falta de recolhimento de contribuição previdenciária no afã de evitar-

se lesão a um bem maior, como o pagamento de servidores (cf. REsp. nº 1.206.741-SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves). Conforme também decidido pelo Superior Tribunal de Justiça, não se trata de “carta branca” para que os administradores, em toda e qualquer situação, deixem de repassar à entidade previdenciária o tributo que lhe é devido. Apenas se está afirmando que, dadas as peculiaridades do caso concreto, o prefeito não praticou ato ímprobo, pois evitou efeitos financeiros ainda mais drásticos para o Município e seus servidores. Só é capaz de afastar a improbidade administrativa se a finalidade pública prestigiada pelo administrador observar o princípio da razoabilidade, o que se faz presente nesta hipótese (cf. REsp. nº 246.746-MG, Rel. Min. Herman Benjamin).

O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento no sentido de que, para configuração de ato de improbidade decorrente de não recolhimento de contribuições previdenciárias, a atrair a incidência da Lei n. 8.429/92, é indispensável a existência de elemento subjetivo, dolo nas condutas descritas nos arts. 9º e 11 e ao menos de culpa nas hipóteses do art. 10, em face das quais o dano ao erário precisa ser comprovado (cf. REsp nº 246.746-MG, Rel. Min. Herman Benjamin e REsp nº 1.206.741-SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves).

Portanto a prova reunida nos autos, nas circunstâncias do caso concreto não configurou ato ilegal ou ímprobo não configurando conduta antijurídica a ensejar a condenação do requerido por ato de improbidade administrativa, razão pela qual o pedido deve ser julgado improcedente em relação ao requerido Célio Batista.

## DAS SANÇÕES

O ato de improbidade administrativa exige para sua configuração, um desvio de conduta do agente público, que, em sua função pública, afaste-se dos valores éticos e morais ligados à administração, recebendo vantagens ilícitas e causando prejuízo ao Erário.

A Lei de improbidade administrativa contém fatos tipificados, atos ilícitos ou imorais, prevendo sanções civis.

Essas sanções devem ser dosadas conforme a gravidade dos atos de corrupção, se for o caso, e do ilícito administrativo, bem como da extensão do prejuízo, se este for material.

A Lei 8.429/1992 traz a responsabilidade subjetiva do servidor público, exigindo o dolo nas três espécies de atos de improbidade (artigos 9º, 10 e 11) e permitindo, em uma única espécie – artigo 10, também a responsabilidade a título de culpa.

A Lei também visa a punição para os atos que ofendam os Princípios Administrativos, sem a necessidade de existência de corrupção.

Sabe-se que a Administração Pública deve ser norteadada pelo Princípio da Legalidade, o que exige a observância da lei pelos agentes públicos. Com efeito a lei é o que limita a atuação do agente público, não podendo este agir em sentido contrário à norma. Se isto ocorrer, advêm a responsabilização do agente.

No caso dos autos restou comprovada a prática de ato de improbidade administrativa pelo requerido José Luiz Rover. Entretanto o reconhecimento de ato de improbidade não induz à aplicação integral das sanções.

O princípio da proporcionalidade determina que sejam analisadas a correlação entre a sanção civil e o ato de improbidade cometido pelo agente público. No caso em análise verifica-se que o requerido José Luiz Rover não observou a legalidade e também a recomendação a ele direcionada, como chefe do executivo municipal para que fizesse cessar, a partir da recomendação Ministerial os atrasos nos repasses das contribuições previdenciárias que durante muitos anos oneraram os cofres públicos por gerarem ao débitos encargos de juros e multas.

Os pedidos iniciais consistem em: a) devolução ao erário do valor de R\$ 125.540,25 ao requerido José Luiz Rover, ( valor compreendido entre o dano e multa), atualizado e acrescido de juros na forma da lei; b) suspensão dos direitos políticos de 5 a 8 anos ou perda da função pública que eventualmente estiver exercendo; c) pagamento de multa civil de duas vezes o valor do dano sofrido pelo município para ambos os requeridos.

Quanto ao pedido de ressarcimento ao erário da quantia apurada pelo Ministério Público no montante de R\$ 41.846,75 referente ao período de fevereiro de 2016 a setembro de 2016 os valores não foram especificamente impugnados, razão pela qual se tornaram incontroversos os danos apontados.

O pedido de suspensão dos direitos políticos deve ser aplicado ao caso diante da comprovação da conduta lesiva, recorrente e danosa que se verificou durante todo o período em que esteve à frente da administração.

A fixação de multa civil, em duas vezes o valor do dano apurado, entendo que dentro da proporção do ato improprio analisado e em razão do caráter punitivo que lhe reveste e que não se confunde com o ressarcimento do dano e considerando sua natureza jurídica diversa, entendo pelo afastamento da penalidade, considerando que o prejuízo ao erário não se revestiu de vantagem indevida pelo requerido.

Deste modo a ação deve ser julgada parcialmente procedente, condenando-se o requerido José Luiz Rover ao ressarcimento do dano apurado, corrigidos monetariamente desde a data de cada pagamento dos juros e multas ao IPMV, a serem apurados em liquidação de sentença bem como a penalidade de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de cinco anos.

### III. DISPOSITIVO

Ante o exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** a ação civil pública proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO para **ABSOLVER CÉLIO BATISTA**, e reconhecer a prática de ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 10, caput, e inciso X e art. 11, caput e inciso II cumulado com o artigo 12, todos da Lei n. 8.429/92, em relação ao requerido **JOSÉ LUIZ ROVER**, e em consequência, **CONDENÁ-LO** nas seguintes sanções: ressarcimento ao erário da quantia de R\$ 41.846,75 (quarenta e um mil reais, oitocentos e quarenta e seis reais e setenta e cinco centavos), corrigidos monetariamente desde a data de cada pagamento dos juros e multas ao IPMV, a serem apurados em liquidação de sentença e suspensão

dos direitos políticos pelo prazo de 05 (cinco) anos. Extingo o processo com resolução do mérito, nos termos do artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil. Custas na forma da lei.

Não há condenação em honorários advocatícios.

Após o trânsito em julgado, proceda a inclusão do nome do condenado no Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique em Inelegibilidade CNCIAI, de acordo com a Resolução nº 44/2007 do Conselho Nacional de Justiça, alterada pela Resolução nº 172/2013 do mesmo órgão. Publique-se. Intimem-se.

P.R.I.C. Transitado em Julgado, expeça-se os ofícios e comunicações de praxes, arquivando-se.

19 de junho de 2020

Kelma Vilela de Oliveira

Assinado eletronicamente por: KELMA VILELA DE OLIVEIRA

19/06/2020 09:18:22

<http://pjepeg.tjro.jus.br:80/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: 40257066



20061909183300000000038134204

IMPRIMIR

GERAR PDF