

Jurisprudência Cível

Ação civil pública - Improbidade administrativa - Servidores públicos municipais - Ociosidade imposta por agentes políticos - Vencimentos recebidos - Prejuízos ao erário - Princípios constitucionais - Violação

Ementa: Apelação cível. Ação civil pública. Ato de improbidade administrativa. Colocação de servidores em ócio proposital. Perda patrimonial e violação aos princípios da Administração.

- Constitui ato de improbidade administrativa a conduta do agente que mantém servidores em estado de ócio, remunerados pelos cofres públicos, sem que houvesse, em contrapartida, a devida prestação do serviço.

- A sanção de ressarcimento deve limitar-se ao período em que os servidores se mantiveram em inatividade.

Recurso conhecido.

Preliminar rejeitada.

Recurso parcialmente provido.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0474.04.009499-4/001 - Comarca de Paraopeba - Apelantes: José Antônio de Matos e outro - Apelado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais - Relatora: DES.ª ALBERGARIA COSTA

Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM DAR PROVIMENTO PARCIAL.

Belo Horizonte, 8 de outubro de 2009. - *Albergaria Costa* - Relatora.

Notas taquigráficas

DES.ª ALBERGARIA COSTA - Trata-se de recurso de apelação interposto contra a sentença de f. 223/227, que julgou procedente o pedido da ação civil pública por ato de improbidade administrativa e condenou José Antônio de Matos, Fábio Botelho Porto e Roberto Carlos Campos às sanções previstas no art. 12, incisos II e III, da Lei nº 8.429/92, bem como ao pagamento de honorários advocatícios no importe de R\$5.000,00 (cinco mil reais).

Em suas razões recursais, os apelantes reiteraram a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público para propor ação civil pública na defesa de interesses individuais.

No mérito, aduziram que não houve lesão ao erário, pois os servidores municipais reintegrados ficaram à disposição da Administração e aproveitados em novas tarefas.

Aduziram que não houve dolo na conduta dos agentes e que a real intenção dos apelantes não foi a de perseguir adversários políticos, mas sim proteger o patrimônio público.

Eventualmente, requereram a observância do princípio da proporcionalidade na cominação das sanções legais, bem como a redução dos honorários advocatícios.

Pediram o provimento do apelo.

Contrarrazões às f. 255/261, em que o recorrido requereu o provimento parcial da apelação, apenas para a correção das penas impostas.

Ouvida, a Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela reforma parcial da sentença (f. 269/276).

É o relatório.

Conhecido o recurso, uma vez presentes os pressupostos objetivos e subjetivos de admissibilidade.

Questões preliminares.

1 - Ilegitimidade ativa.

O Ordenamento Constitucional, em seu art. 129, confere ao Ministério Público a legitimidade para promover a ação civil pública para a defesa de interesses difusos e coletivos, como o patrimônio público e social:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:
[...]

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

A matéria encontra-se inclusive sumulada pela Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça:

Súmula nº 329. "O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público".

Isso significa que a ação civil pública é a via adequada para resguardar o erário e garantir a observância dos princípios da Administração, tendo efeito sobre todos os agentes públicos, inclusive políticos, de que trata o art. 2º da Lei nº 8.429/92.

Na espécie, não se trata da defesa dos direitos individuais dos servidores reintegrados, mas sim da proteção do erário diante da narrativa de malversação da coisa pública.

Por tais razões, rejeito a preliminar.

Questões de mérito.

Cuidam os autos de ação civil pública por ato de improbidade administrativa em que o Ministério Público do Estado de Minas Gerais pretendeu imputar ao ex-Prefeito Municipal de Paraobepa (José Antônio de Matos), ao ex-Secretário Municipal de Administração e Recursos Humanos (Fábio Botelho Porto) e ao ex-Secretário Municipal de Obras (Roberto Carlos Franco) as condutas tipificadas nos arts. 10, *caput*, e 11, inciso I, da Lei nº 8.429/92, em razão da suposta colocação de servidores municipais em situação de ócio, motivada por razões de perseguição política.

O pedido foi julgado procedente, e os apelantes condenados às penas de ressarcimento ao erário, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratação com o Poder Público, sendo esta a razão do inconformismo recursal.

Com efeito, verifica-se que os recorrentes José Antônio de Matos e Fábio Botelho Porto, por meio do Decreto nº 149/2002 (f. 66/69) e das Portarias nº 465/2002 (f. 62/63) e 470/2002 (f. 64/65), colocaram em disponibilidade os servidores Pedro Luis, Wagner Antônio e Wanderley Gomes, os quais, posteriormente, reingressaram no serviço público por força de decisão judicial transitada em julgado (f. 55/59).

Significa que o objeto da presente ação não diz respeito à legalidade ou não dos atos que declararam desnecessários os cargos públicos ocupados por aqueles servidores - o que já foi resolvido por decisão judicial com trânsito em julgado -, mas sim à narrativa de que, uma vez reintegrados ao serviço público, foram mantidos pelos recorrentes em situação de inatividade.

Nesse sentido, veja-se o que dizem as declarações tomadas no curso do inquérito civil:

[...] que os três funcionários acima, apesar de reintegrados ao serviço público estavam proibidos de exercerem suas funções; [...] que a administração disponibilizou ainda três outros funcionários para exercerem as funções dos funcionários proibidos de trabalhar; que dois desses funcionários foram desviados de suas funções e o terceiro contratado para cobrir o serviço dos funcionários afastados [...] (f. 12/13.)

[...] que os referidos funcionários ficavam no setor de obras o dia inteiro [...], sentados sem exercer qualquer atividade; [...] que o declarante esclarece que os funcionários chegam no serviço e não recebem qualquer ordem para trabalhar; [...] que o declarante já foi chefe dos funcionários Wanderley, Wagner e Pedro; [...] que os três funcionários eram bons profissionais [...] (f. 28/29.)

[...] que o depoente acredita que tenha havido perseguição política aos funcionários [...] (f. 30).

Note-se que os próprios recorrentes, ouvidos às f. 35/36, 37/38 e 39/40, não negaram o fato de os servidores terem sido colocados em situação de completa inoperância:

[...] que os funcionários Wagner, Wanderley e Pedro voltaram a seus cargos por decisão judicial e não tiveram serviços atribuídos por falta de confiança da Administração nas suas

atividades; [...] que, com base nas alegações anteriores do depoente, a Administração conjuntamente, ou seja, o Prefeito Municipal, o Secretário de Administração e o depoente decidiram não atribuir atividade aos três referidos funcionários [...] (f. 38).

Ou seja, a análise dos autos revela que os apelantes, motivados por questões de rivalidade eleitoral, mantiveram três servidores integrantes de seus quadros em situação de inegável ociosidade, ao passo que recebiam seus vencimentos, sem que prestassem serviços para tanto.

Além disso, observa-se que outros servidores foram desviados de suas funções para substituí-los, havendo até mesmo a contratação de terceiros para exercer as funções de um cargo provido.

Nesse ponto, destaca-se o depoimento do próprio recorrente Fábio Botelho Porto, colhido na fase judicial:

Que, melhor esclarecendo, havia excesso de motorista somente na Secretaria de Obras; que houve contratação de motoristas, por prazo determinado, mas isso ocorreu principalmente na área da saúde - ambulância [...]; que pode ter ocorrido alguma contratação de motorista na Secretaria de Obras (f. 190/191).

É evidente, portanto, que a conduta praticada pelos apelantes gerou prejuízos ao erário, na medida em que implicou o desembolso com folha de pagamento, sem que houvesse, em contrapartida, a devida prestação do serviço.

Além disso, ao elegerem a Administração como palco para dirimir suas rivalidades pessoais, os recorrentes transgrediram os princípios que deveriam nortear a atuação do agente estatal.

Em relação ao elemento subjetivo, a conduta descrita na inicial revelou-se flagrantemente dolosa, porquanto foi deliberada a vontade dos agentes de manter os servidores Pedro, Wagner e Wanderley em estado de inoperância.

Trata-se, portanto, da prática do ato de improbidade descrito nos arts. 10, *caput*, e 11, inciso I, ambos da Lei nº 8.429/92, *in verbis*:

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 artigo 1º desta Lei, e notadamente: [...]

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;

Indiscutível, pois, a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 12, II e III, da Lei nº 8.429/92.

No caso presente, a sentença recorrida condenou os apelantes José Antônio de Matos e Fábio Botelho Porto à pena de ressarcimento integral do dano, correspondente ao valor dos salários pagos aos servidores Pedro, Wagner e Wanderley, durante todo o mandato.

Contudo, conforme o próprio Ministério Público reconheceu em suas contrarrazões e também no parecer de segundo grau, a condenação deve ser ajustada para abranger apenas o período em que os servidores permaneceram no estado de inatividade, que corresponde, efetivamente, ao tempo em que foram despendidas quantias desnecessárias com a remuneração de serviços não prestados.

Já a condenação ao pagamento de multa civil, correspondente a 1 (uma) vez o prejuízo sofrido pelo erário, apurado na forma do parágrafo anterior, e a suspensão dos direitos políticos devem ser mantidas, pois correspondem à leitura do art. 12, inciso II, da Lei 8.429/92 e se adequam à gravidade da falta cometida, sendo recomendável o afastamento temporário dos agentes ímprobos das nobres funções políticas.

Por outro lado, devem ser decotadas da sentença a sanção de proibição de contratação com o poder público, inaplicável à espécie, bem como a perda da função pública, que ficou prejudicada desde quando os recorrentes deixaram seus cargos, no ano de 2004.

Por último, devem ser reduzidos os honorários advocatícios para o valor de R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais), quantia que melhor atende aos parâmetros do art. 20 do CPC.

Isso posto, dou parcial provimento ao recurso de apelação para 1) ajustar a condenação de ressarcimento ao período em que os servidores se mantiveram em inatividade; 2) decotar da sentença as sanções de proibição de contratação com o Poder Público e perda da função pública; 3) reduzir os honorários advocatícios para R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais).

Custas, *ex lege*.

É como voto.

Votaram de acordo com a Relatora os DESEMBARGADORES ELIAS CAMILO e KILDARE CARVALHO.

Súmula - DERAM PROVIMENTO PARCIAL.