



Número: **0004684-79.2019.8.14.0084**

Classe: **AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Órgão julgador: **Vara Única de Faro**

Última distribuição : **10/12/2019**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Enriquecimento ilícito**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ MPPA (AUTOR)			
JARDIANE VIANA PINTO (REU)		MARCELA DALILA DE SOUZA RIBEIRO GUIMARAES (ADVOGADO) EMERSON ROCHA DE ALMEIDA (ADVOGADO)	
MARINETE COSTA MACHADO (REU)		EMILIANO DA SILVA COSTA (ADVOGADO)	
Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
18456820	21/07/2020 17:09	Sentença	Sentença



**PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
COMARCA DE FARO (VARA ÚNICA)**

Rua Dr. Dionísio Bentes, S/N, Centro, CEP: 68.280-000, Faro/PA,
Fone: 031(93) 3557-1140.

Processo nº 0004684-79.2019.8.14.0084

Classe AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64)

Assunto [Enriquecimento ilícito]

Polo Ativo: AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ MPPA

Endereço: Nome: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ MPPA

**Endereço: AC Castanhal, 2638, Avenida Presidente Getúlio Vargas 2248, Centro,
CASTANHAL - PA - CEP: 68740-970**

Polo Passivo: REU: JARDIANE VIANA PINTO, MARINETE COSTA MACHADO

Endereço: Nome: JARDIANE VIANA PINTO

Endereço: desconhecido

Nome: MARINETE COSTA MACHADO

Endereço: desconhecido

S E N T E N Ç A

I – RELATÓRIO:

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ moveu ação de improbidade administrativa com pedido de liminar em desfavor de **MARINETE COSTA MACHADO e JARDIANE VIANA PINTO**.

Ação ajuizada em 10/12/2019.

Os fatos objeto da presente ação constam na peça inicial, não carecendo de repetições desnecessárias, tratando, em síntese, da ausência de repasse dos valores descontados dos servidores a título de empréstimos consignados ao Banco do Estado do Pará. De acordo com a inicial, os valores retidos e não repassados perfaz o Montante de R\$ 828.079,93 (de dezembro de 2016 a julho de 2016). Acrescenta ainda que foi firmado contrato particular para operacionalização de empréstimos consignados para pagamento da folha administrativa pelo Fundo Municipal de Saúde, contudo, não tendo sido repassados os valores descontados, desde novembro de 2016, perfazendo R\$ 357.989,88.

Imputa às requeridas as condutas ímprobadas previstas no *caput* do art. 11, inciso I, da Lei



n. 8.429/92. Juntou documentos às fls. 8/224.

Notificação prévia das requeridas às fls. 227.

Manifestação prévia de MARINETE COSTA MACHADO às fls. 230 e ss.

Manifestação prévia de JARDIANE VIANA PINTO às fls. 239.

Recebida a inicial às fls. 252/255..

Citadas as requeridas conforme evento **7544756 – Citação.**

Nenhuma das requeridas apresentou contestação.

Anunciado o julgamento antecipado do mérito no evento **18210118 - Decisão.**

Nenhuma das partes requereu a produção de provas.

Vieram novamente os autos conclusos nesta data, 21/7/2020, para Sentença.

Passo a sentenciar.

É o relatório, passo a decidir:

II. FUNDAMENTAÇÃO:

II.1. DO MÉRITO

II.1.1. DIPLOMA NORMATIVO

Por se tratar de imputação de improbidade administrativa, três serão as espécies de diplomas normativos utilizados na presente sentença.

No âmbito internacional, serão utilizadas na presente sentença duas Convenções específicas sobre o tema, que têm o Brasil como signatário: a) Convenção Interamericana contra a Corrupção (CICC): elaborada pela Organização dos Estados Americano (OEA), a referida Convenção foi ratificada pelo Decreto Legislativo 152/2002, com reserva para o art. XI, § 1.º, inciso “C”, e promulgada pelo Decreto Presidencial 4.410/2002; e b) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC): ratificada pelo Decreto Legislativo 348/2005 e promulgada pelo Decreto Presidencial 5.687/2006.

No tocante às fontes constitucionais, merece destaque o art. 37, § 4.º, que dispõe: “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”, norma essa regulamentada pela Lei 8.429/1992. Ressalte-se, ainda, o art. 14, § 9.º, que remete à lei complementar a prerrogativa para fixar “outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício de mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”, o art. 15, V, que admite a perda ou a suspensão de direitos políticos no caso de improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4.º; e, finalmente, o art. 37, caput, que enumera os princípios expressos que são aplicáveis à Administração Pública (legalidade, impessoalidade,



moralidade, publicidade e eficiência).

No âmbito infraconstitucional, será utilizado como fundamento maior na análise dos fatos constantes nos presentes autos a Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), promulgada com fundamento no art. 37, § 4.º, da CRFB, que define os sujeitos e os atos de improbidade, as respectivas sanções, as normas processuais, dentre outras questões relacionadas ao tema.

No âmbito processual, ademais, serão utilizadas as leis nº 7.347/85, a Lei da Ação Civil Pública, que regulamenta os aspectos processuais, e os artigos 103 e 104 do Código de Defesa do Consumidor, que regulam a coisa julgada no microsistema coletivo.

Por fim, no que toca a distribuição do ônus da prova, serão utilizadas as regras previstas no Código de Processo Civil.

II.1.2. DO ÔNUS DA PROVA

Nos termos da legislação processual civil em vigor, incumbe ao autor a prova dos fatos alegados na inicial como constitutivos de seu direito.

A seu turno, coube a parte ré a prova de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

O novo Código de Processo Civil, considerado o primeiro diploma processualista democrático da história, foi produzido sob uma grande diversidade de opiniões e ponderações. Tal é muito bem observado na elevação do princípio do contraditório, princípio constitucional de relevância basilar e de presença marcante no novo código de processo civil, visto que foi positivado de forma clara em vários procedimentos definidos no novo código.

No tocante à matéria de provas não foi diferente. O NCPC, por óbvio, mantém a regulamentação do tema, mas alinha o que já existia no diploma anterior com aquilo que já se verificava na prática, garantindo que a atuação das partes neste momento processual se dê de forma conjunta e equilibrada, valorizando o contraditório, assim como na medida do possível buscando a efetividade e a celeridade processual.

Dentre uma série de dispositivos sobre o tema, que vão do artigo 369 ao artigo 484 do NCPC, alguns são inovadores, outros estão somente reformulados, sendo importante destacar o artigo 373, que traz uma nova leitura para o antigo artigo 333 do CPC de 1973, tratando de modo diverso a distribuição do ônus da prova.

Verifica-se do texto do NCPC que a parte inicial do dispositivo mantém a atual distribuição do ônus probatório entre autor e réu - sendo atribuído ao réu quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor, e ao autor quanto ao fato constitutivo de seu próprio direito (art. 373, I e II).

Perante esta regra de distribuição, cada uma das partes já tem conhecimento prévio de qual espécie de fato terá o encargo de provar. No entanto, o NCPC acrescenta nova regra, e a distribuição do ônus deixa de ser estática, na medida em que o §1º do artigo 373 abre a possibilidade de aplicação da teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova pelo Juiz no caso concreto.

Por meio desta teoria pode o Juiz, desde que de forma justificada, (re)distribuir o ônus da prova entre os integrantes da relação processual caso entenda existir dificuldade excessiva para



determinada parte (aquela que possui originalmente o encargo de produzir a prova), e, de outro lado, verifique maior facilidade da parte adversa em fazê-lo.

Isto é, nem sempre será exigido do autor que prove os fatos que alega ou que o réu faça prova contrária de tais fatos, podendo haver situações específicas em que o Juiz aplicará a distribuição dinâmica do ônus probatório buscando obter a prova ao menor custo (ônus) e visando a melhor solução para o processo.

Cabe ressaltar que a possibilidade de redistribuição da prova já é prevista no ordenamento brasileiro para as ações consumeristas, tendo em vista a previsão expressa no CDC (inversão do ônus probatório), aplicada principalmente na hipótese de hipossuficiência da parte autora. Agora, entretanto, a matéria estará prevista no Código de Processo Civil com contornos melhor definidos e com alcance muito mais amplo do instrumento, uma vez que o diploma processual não impõe as restrições de aplicação existentes no CDC.

É de se relevar a importância de tal inovação, pois, além de proporcionar uma diretriz no momento de sua aplicação, torna mais fácil corrigir eventuais injustiças em matéria de distribuição do ônus probatório.

Nessa esteira, vale transcrever os §§1º e 2º do artigo 373 que tratam do tema:

“§ 1º Nos casos previstos em lei ou diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o encargo nos termos do caput ou à maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário, poderá o juiz atribuir o ônus da prova de modo diverso, desde que o faça por decisão fundamentada, caso em que deverá dar à parte a oportunidade de se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído.

§ 2º A decisão prevista no § 1º deste artigo não pode gerar situação em que a de incumbência do encargo pela parte seja impossível ou excessivamente difícil.”

Nota-se que os requisitos considerados pelo legislador para a redistribuição do ônus probatório são: (i) **peculiaridade da causa**, relacionada com a impossibilidade ou excessiva dificuldade em se cumprir o ônus probatório; (ii) **maior facilidade de uma ou outra parte para obter a prova do fato contrário**.

Portanto, a redistribuição poderá ser autorizada, em **decisão devidamente fundamentada**, quando verificada uma singularidade na causa que não permite o cumprimento da distribuição tradicional do ônus probatório, ou seja, nada menos do que uma situação em que uma parte se mostra vulnerável em relação à comprovação daquele fato perante a outra. Além disso, como mencionado acima, também poderá ser redistribuído o ônus da prova quando há maior facilidade de uma parte produzir tal prova em relação à outra.

Apesar do NCPC não prever expressamente, assim como em outras passagens do Código, a parte interessada certamente poderá requerer ao Juiz a aplicação do instituto sempre que se achar impedida ou em excessiva dificuldade de produzir uma prova que lhe incumbia, pleiteando, de forma fundamentada, a inversão do ônus.

Ultrapassados os requisitos da teoria das cargas dinâmicas da prova, há de se observar também as condições para que ela seja aplicada e o momento processual adequado para esta redistribuição do ônus que, segundo o art. 357, III do NCPC, é no saneamento do processo.



Cabe destacar, também, que o parágrafo 2º do artigo 373 veda a distribuição do ônus da prova nos casos em que sua obtenção seja **impossível** ou **excessivamente difícil** à parte; são as chamadas “**provas diabólicas**”, que se exigidas poderiam provocar o desequilíbrio entre as partes, por prevalecer uma situação desigual no encargo de produzir determinada prova.

Por fim, também é importante mencionar que, além da via judicial, o novo CPC também permite em seu artigo 373, §3º que esta distribuição diversa do ônus da prova se dê por **convenção das partes**, exceto quando recair sobre direito indisponível ou quando tornar excessivamente difícil o exercício do direito. Este acordo entre as partes pode ser celebrado antes ou durante a demanda, e faz parte do chamado Negócio Jurídico Processual.

Essa possibilidade integra o contexto da flexibilização procedimental diante da vontade das partes.

O certo, no entanto, é que a possibilidade de redistribuição do ônus da prova, além de significar nova e importante ferramenta para o Juiz na busca pela solução da lide, terá relevantes consequências na definição de estratégias processuais pelos causídicos, desde a formação da demanda, passando pela narrativa fática, até chegar no que diz respeito ao meio probatório a ser utilizado.

Em resumo do que ocorre no CPC/2015 em diferença para o CPC/1973, tem-se a seguinte situação:

- a) a **regra** permanece sendo a **distribuição estática**;
- b) caso haja **excessiva dificuldade** para cumprir o encargo, somada com **maior facilidade da parte adversa**, deve o juiz **dinamizar** o ônus da prova;
- c) essa distribuição **não pode gerar prova diabólica** para a outra parte;
- d) a decisão de dinamização deve ser **fundamentada**, indicando que fatos terão os encargos probatórios alterados e permitir à parte a de incumbência desse ônus.

No caso presente, inverte o ônus da prova, devendo os requeridos provar que efetivamente prestaram contas dos convênios objeto da presente ação de improbidade.

II.1.3. MÉRITO PROPRIAMENTE DITO

A análise do mérito da presente causa deve se dar de forma separada para cada uma das imputações e penalidades constantes na inicial.

II.1.3.1. DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DECORRENTE DO NÃO REPASSE DOS DESCONTOS EFETIVADOS NOS CONTRACHEQUES DOS SERVIDORES, RELATIVO AOS EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS

Eis a principal imputação dos presentes autos.

Vejamos as provas constantes dos autos.

A parte autora demonstrou a existência de notícia de fato, lavrada pelo BANCO DO ESTADO DO PARÁ, conforme fls. 09, que atesta que o Município, conquanto efetivasse os descontos dos contracheques dos seus servidores, deixava de repassar aos banco,



configurando apropriação indébita desses valores.

Juntou também às fls. 30 e ss, o contrato celebrado para operacionalização de empréstimos consignados.

Consta também às fls. 33 a notificação extrajudicial efetivada em face do Município de Faro, em decorrência da ausência de repasse dos empréstimos consignados.

Às fls. 140 e ss. consta relatórios contendo relação dos valores não repassados pelo Município, dos anos de 2016 e 2017. De acordo com o demonstrativo de cálculo de fls. 143, o valor do débito é de R\$ 749.314,69.

Houve execução extrajudicial dos valores em atraso, tendo o Município celebrado acordo, conforme fls. 90/91, o que confirma a não realização dos repasses. Resta comprovado o inadimplemento contratual, relativo às avenças de fls. 119 e ss.

De igual sorte, em relação aos consignados FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE, resta comprovada a irregularidade apontada na inicial.

Consta às fls. 164 parecer do BANPARÁ informando sobre o atraso nos repasses das parcelas descontadas a título de empréstimos consignados, no importe de R\$ 335.048,60.

Em decorrência da ausência desses repasses, foi ajuizada ação de execução pelo BANPARÁ, conforme fls. 180. Demonstrou-se, portanto, o descumprimento ao contrato de fls. 188, relativo aos empréstimos consignados do FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE FARO.

Ou seja, o fato constitutivo do direito está cabalmente provado.

Por seu turno, a requerida não juntou qualquer documento que comprove que efetivamente fez o repasse dos valores descontados das contas de seus servidores ao BANCO DO ESTADO DO PARÁ S/A, e nem demonstraram fato impeditivo do cumprimento de tal obrigação.

Fato é: foram efetivados descontos dos servidores e não repassados ao BANCO DO ESTADO DO PARÁ, em descumprimento à obrigações legais e contratuais, configurando ato ilícito.

Assevere-se que é dever da parte ré, na contestação, apresentar todos os argumentos que entender necessários para demonstrar os fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito alegado pelo autor. É o que se convencionou chamar de ônus da impugnação especificada dos fatos.

Segundo o art. 341 do Novo CPC, serão presumidos verdadeiros os fatos que não sejam impugnados especificamente pelo réu em sua contestação. A impugnação específica é um ônus do réu de rebater pontualmente todos os fatos narrados pelo autor com os quais não concorda, tornando-os controvertidos e em consequência fazendo com que compoñham o objeto da prova. O momento de tal impugnação, ao menos em regra, é a contestação, operando-se preclusão consumativa se apresentada essa espécie de defesa o réu deixar de impugnar algum(s) do(s) fato(s) alegado(s) pelo autor.

Já os arts. 336 e 342 do Novo CPC consagram o princípio da eventualidade para o réu, ao exigir a exposição de todas as matérias de defesa de forma cumulada e alternativa na contestação. Também conhecido como princípio da concentração de defesa, a regra ora analisada



fundamenta-se na preclusão consumativa, exigindo-se que de uma vez só, na contestação, o réu apresente todas as matérias que tem em sua defesa, “sob pena” de não poder alegá-las posteriormente. A cumulação é eventual porque o réu alegará as matérias de defesa indicando que a posterior seja enfrentada na eventualidade de a matéria defensiva anterior ser rejeitada pelo juiz.

A exigência de cumulação de todas as matérias de defesa na contestação faz com que o réu se veja obrigado a cumular defesas logicamente incompatíveis, por exemplo, no caso de alegar que não houve o dano alegado pelo autor, mas que, na eventualidade de o juiz entender que houve o dano, não foi no valor apontado pelo autor, circunstância verificada com regularidade nos pedidos de condenação em dano moral (exemplo). Certa incompatibilidade lógica é natural e admissível, mas o réu jamais poderá cumular matérias defensivas criando para cada uma delas diferentes situações fáticas, porque com isso em alguma das teses defensivas estará alterando a verdade dos fatos. Pode-se afirmar que o limite do princípio da concentração da defesa é o respeito ao princípio da boa-fé e lealdade processual.

No caso presente, formo meu convencimento pela versão apresentada pela parte autora, de que houve irregularidade decorrente do não repasse de valores descontados dos servidores a título de empréstimos consignados, gerando débito ao Município, que foi ré em duas ações judiciais de execução. Ademais, houve quebra contratual e ato ilícito, ensejando no descumprimento à lei e aos princípios éticos aplicáveis a todo e qualquer gestor público, que deve honrar com os compromissos do Município.

Tanto a ré MARINETE COSTA MACHADO quanto a ré JARDIANE VIANA PINTO praticaram ato de improbidade, enquanto gestoras públicas, ao deixar de cumprir a lei e os contratos celebrados pelo Município.

Passemos a analisar qual a classificação desse ato dentre os tipos de improbidade.

II.1.4. DA CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS DE IMPROBIDADE PRATICADOS.

Vejam, a seguir, os elementos principais que dão a configuração jurídica à tipologia de improbidade, levando em conta as categorias nas quais foram agrupadas.

II.1.4.1. Do Enriquecimento Ilícito.

O enriquecimento ilícito é a mais grave das três modalidades de atos ímprobos previstos na Lei 8429/92, pois indica que o agente não se preocupou com a linha que divide o âmbito público do privado.

De acordo com Sarmiento (2002, p. 84), “o enriquecimento ilícito é a manifestação mais expressiva da improbidade administrativa no exercício de cargos públicos”. Conforme seu entendimento, o auferimento ilegal está diretamente relacionado às outras espécies de improbidade, vejamos:

“[...] o enriquecimento ilícito mantém vários canais de intercomunicação com as demais espécies de improbidade administrativa, pois o locupletamento do agente público implica, invariavelmente, prejuízos ao erário e violação aos princípios da administração pública” (SARMIENTO, 2002, p.84).

Apregoa Delgado (2002) que:

“O enriquecimento ilícito patrimonial do agente público em decorrência de qualquer vantagem



indevida que tenha auferido em razão do exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º da Lei nº 8.429, de 2.6.1992, embora seja figura considerada como produtora de efeitos no campo civil e administrativo, em face da natureza jurídica da Lei de Improbidade, tem configuração semelhante com a corrupção passiva prevista no Código Penal.”

O enriquecimento ilícito é a conduta ímproba que guarda maior intimidade com a corrupção, tanto que as organizações internacionais têm se preocupado constantemente em orientar os Estados a combatê-la.

A Convenção Interamericana Contra a Corrupção, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 4410/2002, abordou o tema “enriquecimento ilícito” no artigo IX e considerou que:

“Sem prejuízo de sua Constituição e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, os Estados Partes que ainda não o tenham feito adotarão as medidas necessárias para tipificar como delito em sua legislação o aumento do patrimônio de um funcionário público que exceda de modo significativo sua renda legítima durante o exercício de suas funções e que não possa justificar razoavelmente. Entre os Estados Partes que tenham tipificado o delito de enriquecimento ilícito, este será considerado um ato de corrupção para os propósitos desta Convenção. O Estado Parte que não tenha tipificado o enriquecimento ilícito prestará a assistência e cooperação previstas nesta Convenção relativamente a este delito, na medida em que o permitirem as suas leis” (BRASIL, 2002, grifo nosso).

Em 29 de setembro de 2003, os Estados participantes da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Internacional firmaram acordo no qual se comprometeram a combater a corrupção administrativa. Este acordo, sancionado pelo Decreto nº 5015/ 2004, trata da criminalização e do combate à corrupção nos artigos 8 e 9, *ipsis litteris*:

“Artigo 8

1. Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e outras que sejam necessárias para caracterizar como infrações penais os seguintes atos, quando intencionalmente cometidos:
 - a) Prometer, oferecer ou conceder a um agente público, direta ou indiretamente, um benefício indevido, em seu proveito próprio ou de outra pessoa ou entidade, a fim de praticar ou se abster de praticar um ato no desempenho das suas funções oficiais;
 - b) Por um agente público, pedir ou aceitar, direta ou indiretamente, um benefício indevido, para si ou para outra pessoa ou entidade, a fim de praticar ou se abster de praticar um ato no desempenho das suas funções oficiais.
2. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas ou outras que sejam necessárias para conferir o caráter de infração penal aos atos enunciados no parágrafo 1 do presente Artigo que envolvam um agente público estrangeiro ou um funcionário internacional. Do mesmo modo, cada Estado Parte considerará a possibilidade de conferir o caráter de infração penal a outras formas de corrupção.
3. Cada Estado Parte adotará igualmente as medidas necessárias para conferir o caráter de infração penal à cumplicidade na prática de uma infração enunciada no presente Artigo.
4. Para efeitos do parágrafo 1 do presente Artigo e do Artigo 9, a expressão "agente público" designa, além do funcionário público, qualquer pessoa que preste um serviço público, tal como a expressão é definida no direito interno e aplicada no direito penal do Estado Parte onde a pessoa em questão exerce as suas funções.

Artigo 9



1. Para além das medidas enunciadas no Artigo 8 da presente Convenção, cada Estado Parte, na medida em que seja procedente e conforme ao seu ordenamento jurídico, adotará medidas eficazes de ordem legislativa, administrativa ou outra para promover a integridade e prevenir, detectar e punir a corrupção dos agentes públicos.

2. Cada Estado Parte tomará medidas no sentido de se assegurar de que as suas autoridades atuam eficazmente em matéria de prevenção, detecção e repressão da corrupção de agentes públicos, inclusivamente conferindo a essas autoridades independência suficiente para impedir qualquer influência indevida sobre a sua atuação (BRASIL, 2004, grifo nosso).

O caput do artigo 9º, da lei 8429/92, seguindo tendência mundial de combate a corrupção, dispõe que:

“Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade [...]”. (BRASIL, 1992, grifo nosso).

Para configurar ato de improbidade administrativa, a vantagem obtida pelo agente deve ter origem ilícita, decorrente de seu vínculo com a Administração, como salienta Fazzio Jr. (2008, p. 90):

“Nada desaconselha que um agente público colecionê acréscimos patrimoniais e tenha lucros em seus negócios particulares, desde que provenientes de negócios e fontes lícitas. O exercício da função pública não o remete ao estoicismo privado e ao empobrecimento. A vantagem patrimonial que obtiver (por exemplo, aplicando seu patrimônio pessoal em títulos exitosos) pode, até mesmo, ser concomitante com o exercício profissional sob vínculo administrativo. O agente público não está inibido de ser um investidor bem-sucedido ou um produtivo gerente de seu patrimônio particular. O que se lhe veda é beneficiar-se de vantagem patrimonial imerecida, colhida a partir de conduta ímproba, praticada durante ocupação de posição administrativa ou em razão dela”.

Para Martins Jr. (2010):

“[...] caracteriza o enriquecimento ilícito qualquer ação ou omissão no exercício de função pública para angariar vantagem econômica, ou a potencialidade de satisfação de interesse privado, como também o simples fato do agente público ostentar patrimônio incompatível com a evolução de seu patrimônio ou renda, sendo exigível, em ambos os casos, que a vantagem econômica indevida seja obtida (para o agente público ou terceiro beneficiário, por ele próprio ou por interposta pessoa) em razão de seu vínculo com a Administração Pública, independentemente da causação de dano patrimonial a esta, porque o relevo significativo da repressão do enriquecimento ilícito tem em si considerada preponderância do valor moral da administração pública, sendo direcionado ao desvio ético do agente público.”

As espécies de enriquecimento ilícito previstas nos doze incisos do artigo 9º são:

“Art. 9º [...]”

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;



III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

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;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.” (BRASIL, 1992, grifo nosso)

As condutas acima descritas têm como verbos “nucleares”: receber, perceber, utilizar, aceitar, incorporar e usar. Vale ressaltar, portanto, que, para a configuração de quaisquer das modalidades acima descritas, a existência de dolo é imprescindível, bem como a relevância da repercussão na esfera jurídica.

Neste sentido é o entendimento de Pazzaglini Filho (1999, p. 63):

“[...] nenhuma das modalidades (deste artigo 9º) admite a forma culposa; todas são dolosas. É que todas as espécies de atuação suscetíveis de gerar enriquecimento ilícito pressupõem a consciência da antijuridicidade do resultado pretendido. Nenhum agente desconhece a proibição de se enriquecer às expensas do exercício da atividade pública ou de permitir que, por ilegalidade de sua conduta, outro o faça. Não há, pois, enriquecimento ilícito imprudente ou negligente. De culpa é que não se trata”.

A vantagem patrimonial obtida pode ser dividida em duas espécies: vantagem direta e vantagem indireta.

A vantagem direta é obtida por meio da atuação efetiva do agente ímprobo, pois o resultado de sua conduta está imediatamente ligado ao resultado pretendido (FAZZIO Jr., 2008). São espécies de enriquecimento ilícito direto as condutas descritas nos incisos IV, VII, XI e XII.

Ao obter vantagem de forma indireta, o agente, por sua vez, simplesmente consente com a prática do ato ímprobo, com a promessa de ser recompensado atual ou futuramente. São espécies de enriquecimento indireto as condutas descritas nos artigos I, II, V, VI, VIII, IX e X.



De acordo com o entendimento de Gomes (apud SAMPAIO, 2002, p. 267), existem três teorias para condenar o enriquecimento ilícito:

“[...] a primeira encara a questão sob o enfoque da moral e afirma que o enriquecimento sem causa choca-se com os princípios éticos que informam a sociedade; a segunda considera a conduta do agente que se enriquece ilicitamente como transgressora dos princípios gerais de Direito; e, finalmente, a terceira enxerga um ferimento à equidade e à justiça”.

No entanto, não há que se confundir o enriquecimento ilícito da Lei de Improbidade com o enriquecimento sem causa previsto no Código Civil Brasileiro, pois, segundo Martins Jr. (2010):

“O enriquecimento ilícito distingue-se do enriquecimento sem causa, porque aquele é repugnado pelo direito por ter uma causa ilícita. A censura legal é endereçada àquele que se aproveita de uma função pública para angariar vantagem econômica a que não faz jus, por qualquer artifício que venha a empregar.”

No direito privado, para a configuração do enriquecimento ilícito, é necessário que haja um empobrecimento do sujeito passivo enquanto que, para configurar ato de improbidade administrativa este requisito é irrelevante.

No caso presente, analisadas as premissas acima, constato que o não repasse de valores não se enquadra nesta espécie. Entendo que não houve prova de enriquecimento ilícito por parte de nenhuma das rés.

II.1.4.1.2. Da Lesão ao Erário.

Os atos de improbidade que causam prejuízos ao erário estão consagrados no artigo 10 da Lei nº 8.429/92, e relacionam-se à ação ou omissão, dolosa ou culposa, que acarreta perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de bens ou haveres da administração pública.

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:

I – facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;



V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

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.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

VIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

XIX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)



XX - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular. (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

XXI - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular. (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

Não existem nos presentes autos prova de que houve lesão ao erário enquadrável em qualquer dos incisos acima.

II.4.1.3. Da violação a Princípios da administração pública

Constitui ato de improbidade administrativa a conduta, comissiva ou omissiva, que contraria os princípios da Administração Pública, em desconformidade com os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, na forma do art. 11 da Lei 8.429/1992, alterado pelas Leis 13.019/2014, 13.146/2015 e 13.650/2018, 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;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. (Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000) (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

X - transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. (Incluído pela Lei nº 13.650, de 2018)



Ressalte-se que restará configurada a improbidade administrativa na hipótese de violação a todo e qualquer princípio, expresso ou implícito, aplicável à Administração Pública.

O caso dos presentes autos amolda-se à hipótese do artigo 11, incisos I e II, da Lei 8.429/92, eis que as rés não comprovaram que os valores descontados das contas de seus servidores foram devidamente repassados ao BANPARÁ, em cumprimento ao contrato de operacionalização de empréstimos consignados.

Ambas, dolosamente, praticaram omissão visando fim proibido em lei, especialmente ao praticar o ato ilícito decorrente de descumprimento contratual, e ainda, a provável infração penal de apropriação indébita. Ademais, com as respectivas omissões, MARINETE COSTA MACHADO e JARDIANE VIANA PINTO deixaram de praticar, indevidamente, ato de ofício, qual seja, o repasse dos valores descontados.

II.1.3.1.2. DAS SANÇÕES APLICÁVEIS

O elenco das sanções está previsto no art. 12, I a III, da Lei nº 8.429/1992. Cada inciso contém relação própria para uma determinada espécie de improbidade, de modo que o inciso I relaciona as sanções aplicáveis no caso de enriquecimento ilícito; o inciso II, as que incidem quando se trata de atos que provoquem danos ao erário; e o inciso III, as que se aplicam no caso de vulneração a princípios administrativos.

As modalidades são praticamente as mesmas para cada um dos tipos de improbidade, variando, porém, algumas em função de tempo ou de valores.

São elas:

- (1º) perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio;
- (2º) ressarcimento integral do dano;
- (3º) perda da função pública;
- (4º) suspensão dos direitos políticos;
- (5º) pagamento de multa civil;
- (6º) proibição de contratar com o Poder Público;
- (7º) proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios

A aplicação das sanções pressupõe, como adiantamos, a observância do princípio da proporcionalidade, exigindo-se correlação entre a natureza da conduta de improbidade e a penalidade a ser imposta ao autor.

A aplicação do princípio é relevantíssima no caso de improbidade em virtude de a lei apresentar tipos abertos, dando margem a interpretações abusivas.

Desse modo, condutas de menor gravidade não são suscetíveis de sanções mais severas do que exige a natureza da conduta. O oposto também viola o princípio: se a conduta se enquadrar no tipo da lei, é de considerar-se a prática do ato de improbidade. Apesar disso, deve considerar-se que o elemento objetivo da conduta se revela acessório, exigindo-se sempre a presença do elemento subjetivo.

O art. 12, parágrafo único, da Lei nº 8.429/1992, pretende indicar os elementos valorativos para a imposição da penalidade: deve o juiz considerar a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente.

A lei aqui disse menos do que queria, porque, a ser assim, não se poderiam aplicar sanções nas



hipóteses do art. 11, que pune apenas a violação de princípios.

Se é certo que tais elementos devem ser valorados, sempre existirão outros que poderão servir como parâmetros para a dosimetria da sanção, como a intensidade do dolo, a reincidência, a natureza da participação dos agentes, as circunstâncias do fato etc. É lícito, pois, ao juiz socorrer-se dos elementos de valoração previstos no art. 59, do Código Penal, inteiramente adequados à fixação das sanções de improbidade.

É de considerar-se, ainda, o princípio da adequação punitiva. Segundo este, a sanção só comporta aplicabilidade se houver adequação com a natureza do autor do fato. Assim, a sanção de perda de função pública só incide sobre agentes públicos, mas nunca sobre terceiros. O ressarcimento do dano e a perda de bens só comportam aplicação se tiver ocorrido dano ou incorporação de bens públicos ao patrimônio privado. A sanção de multa civil de até 100 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente só pode ser aplicada se o agente tiver remuneração; como se sabe, alguns agentes colaboradores honoríficos não percebem remuneração, sendo, pois, insuscetíveis de receber tal penalidade.

Portanto, no que tange o ato de improbidade que violou princípios da administração pública, consistente na ausência de repasse de valores descontados dos servidores, a título de empréstimos consignados, são aplicáveis as seguintes sanções: perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até 100 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 três anos:

“III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.”

Deixo de fixar as penas de **ressarcimento integral do dano e perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, eis que não existe prova de que houve dilapidação de patrimônio público ou que tais valores passaram à esfera particular da condenada.**

Fixo a pena da seguinte forma:

A) Deixo de condenar **MARINETE COSTA MACHADO e JARDIANE VIANA PINTO** nas penas de ressarcimento ao erário e perda de bens e valores, eis que, conforme fundamentação, não existe prova de dilapidação dos valores ou enriquecimento ilícito ou de incorporação de verbas públicas ao patrimônio da ré.

B) Deixo de condenar **MARINETE COSTA MACHADO** à perda da função pública, eis que não existe notícia de que ainda exerça cargo público;

C) CONDENO JARDIANE VIANA PINTO à pena de **PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA, consoante artigo 12, inciso III, da Lei de Improbidade Administrativa.**

D) Suspendo os direitos políticos de **MARINETE COSTA MACHADO e JARDIANE VIANA PINTO** pelo prazo de três anos;

Ficam também as requeridas **MARINETE COSTA MACHADO e JARDIANE VIANA PINTO** proibidas de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou



creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

III - DISPOSITIVO

Ante o exposto, com base nas provas produzidas nos presente processo, explanadas na fundamentação, com fulcro no artigo 487, inciso I, do CPC:

a) **JULGO PROCEDENTE O PEDIDO DE CONDENÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA e CONDENO MARINETE COSTA MACHADO e JARDIANE VIANA PINTO** pela prática do ato de improbidade administrativa, previsto no art. 11, caput, e incisos I e II, da Lei n. 8.429/92 (não prestação de contas), pelo que aplico as sanções do art. 12, inciso III, da mesma lei:

i. **CONDENO JARDIANE VIANA PINTO à PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA EXERCIDA.**

ii. **CONDENO JARDIANE VIANA PINTO ao pagamento de multa civil no importe de 10 vezes a sua remuneração de prefeita.**

iii. **CONDENO MARINETE COSTA MACHADO ao pagamento de multa civil no importe de 10 vezes a remuneração que recebia a época, enquanto ex-prefeita Municipal.**

iv. Suspendo os direitos políticos de **MARINETE COSTA MACHADO e JARDIANE VIANA PINTO**, pelo prazo de três anos;

v. Ficam também proibidas **MARINETE COSTA MACHADO e JARDIANE VIANA PINTO** de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

vi. Deixo de condenar em reparação dos danos e em perda de bens eis que não existe prova de que os valores foram incorporados ao patrimônio particular da requerida.

Condeno em custas processuais as requeridas **MARINETE COSTA MACHADO e JARDIANE VIANA PINTO**, conforme precedente do STJ (REsp n. 845339), segundo o qual, vencida a parte ré, aplica-se *in totum* o art. 85 do CPC, na medida em que, à míngua de regra especial, emprega-se a lei geral, in casu, o Código de Processo Civil.

Após, o trânsito em julgado, comunique-se ao Tribunal Regional Eleitoral do Pará acerca desta decisão, para fins de suspensão dos direitos políticos.

Lance-se no cadastro do CNJ a presente decisão.

Publique-se, registre-se e intimem-se.

Cumpra-se.

Faro, 21 de julho de 2020.



FLAVIO OLIVEIRA LAUANDE

Juiz de Direito

SE NECESSÁRIO, CÓPIA DESTA DECISÃO SERVIRÁ COMO MANDADO, conforme autorizado pelo PROVIMENTO CJ/CI 003/2009, devendo o Diretor observar o disposto nos artigos 3º e 4º.

