

EXMO(A) SR(A) DR(A) JUIZ(A) DE DIREITO DA VARA ÚNICA DA COMARCA DE  
RURÓPOLIS/PA

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ, por meio de sua representante legal em exercício nesta Comarca, no uso de suas atribuições legais e constitucionais conferidas pelos artigos 129, inciso III da Constituição Federal de 1988; 25, inciso IV, alínea 'a' da Lei nº 8.625/1993; 62, caput da Lei nº 7.347/1985 e demais dispositivos pertinentes à espécie, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA c/c**  
**PEDIDO DE DANO MORAL COLETIVO**

em face do **PABLO RAPHAEL GOMES GENUÍNO**, brasileiro, casado, RG nº. 458947, CPF nº. 828.832.032-53, podendo ser encontrado à Rua 10 de maio, nº. 263, Bairro Centro, CEP nº. 68165-000, Rurópolis/PA, pelas razões a seguir expostas:

**I - DOS FATOS**

Iniciado o ano de 2017, foram realizadas diversas reclamações perante esta Promotoria de Justiça sobre atraso de pagamento dos salários dos servidores públicos municipais.

Diversos servidores municipais relataram que não receberam o salário de dezembro e o 13º salário referentes ao ano de 2016.

O sindicato dos servidores municipais encaminhou ofício ao Ministério Público relatando o referido atraso (Ofício nº. 001/2017).

Diante das notícias, a Promotoria de Rurópolis, inicialmente, oficiou a Prefeitura Municipal para se manifestar sobre os fatos e apresentar a folha de pagamento do mês de dezembro e 13º salário do ano de 2016.

Em resposta, o atual Prefeito, Sr. Joselino Padilha, informou que ainda estava fazendo o levantamento das referidas folhas de pagamento, afirmando que, de fato, apenas parte da folha de dezembro e 13º salário dos servidores municipais fora paga (Ofício nº. 0036/2017/GAB).

Após reunião na Promotoria, o Prefeito, acompanhado do representante jurídico do município e da Secretária de Finanças, pediu prazo para verificar a viabilidade de firmar um TAC.

Dia 30 de janeiro de 2017, o atual Prefeito de Rurópolis, Sr. Joselino Padilha e a Secretária de Finanças, Sra. Sílvia Patrícia Francisco firmaram com o Órgão Ministerial um TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC nº. 001/2017), comprometendo-se a efetuar o pagamento dos salários de dezembro de 2016 e 13º salários dos servidores efetivos, comissionados e temporários referentes a 2016.

O principal enfoque desta ação é pautado na inconstância no pagamento dos proventos salariais dos servidores de Rurópolis no ano de 2016, gerando grande repercussão entre estes, além de causar-lhes grandes transtornos, visto que a fonte de renda dos servidores havia sido cerceada sem explicações.

Conforme se verifica no parecer contábil nº. 02/2017, acostado nos autos do Procedimento Preparatório nº. 000294-073/2017, em anexo, só utilizando os recursos provenientes

do FPM, que não possui destinação específica, poderia ser utilizado para o pagamento da folha salarial de dezembro de 2016 e 13º salário, ou seja, era possível liquidar as despesas com folha de pagamento do mencionado mês.

Não havendo, portanto, explicação plausível para o não pagamento, situação que denota no mínimo, falta de planejamento e má gestão dos recursos públicos. Ademais quando se tem que a despesa com pessoal é corrente, logo, deve estar inserida nos instrumentos de planejamento.

De pronto, após tomar conhecimento dos fatos, instaurou-se Procedimento Preparatório por este Parquet, sob o cadastro nº. 000294-073/2017, para apurar a prática, em tese, de improbidade administrativa por parte do ex-gestor do Município de Rurópolis, o requerido, Pablo Raphael Gomes Genuíno.

A situação dos servidores temporários e comissionados da municipalidade, desde então permanece calamitosa, os problemas decorrentes da falta de dinheiro estão se acentuando dia a dia.

A Prefeitura de Rurópolis já recebeu a prestação devida através do trabalho árduo, digno e honesto dos referidos servidores, razão pela qual tem o correspondente dever e obrigação de lhes pagar a remuneração devida, o que está se buscando solucionar nos autos da ACP nº. 0001364-25.2017.8.14.0073.

O não recebimento dos salários pelos servidores públicos de Rurópolis está acarretando inúmeros e imensuráveis prejuízos que não são exclusivos destes servidores e de suas famílias, porquanto estão privados da retribuição pecuniária pelo trabalho prestado, mas estende-se a todos os munícipes, porquanto é público e notório que a tímida economia local é fomentada pelos vencimentos dos agentes públicos, sendo indispensável, também, por isto, o adimplemento oportuno tempore de tal obrigação pelo Poder executivo municipal.

### **I.1 – DO TAC Nº. 001/2017**

Infere-se do Termo de Ajustamento de Conduta que o Prefeito e a Secretária de Finanças comprometeram-se a cumprir as condições pactuadas sob pena de, em caso de descumprimento de qualquer cláusula estipulada, se submeterem, pessoalmente, ao pagamento de multa diária no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais).

No dia 03 de março do corrente ano, após requisição ministerial (Ofício nº. 074/2017/MP/PJR), em cumprimento a cláusula 3 do referido termo, a Assessoria Jurídica da Prefeitura encaminhou o ofício nº. 008/2017/PJM com a relação dos servidores que tiveram seus pagamentos de 13º salário efetivados.

Ocorre que, após análise detalhada, verificou-se que na referida lista constavam apenas servidores efetivos da Prefeitura Municipal, motivo pelo qual expediu-se novo ofício à Prefeitura para que comprovasse o cumprimento do TAC em relação aos servidores temporários e comissionados (Ofício nº. 077/2017/MP/PJR).

Em resposta a requisição ministerial, foi informado que, de fato, a lista encaminhada no ofício anterior era composta exclusivamente por servidores efetivos e que o pagamento dos salários de dezembro de tais servidores já tinha sido providenciado, com o repasse ao Banco da Amazônia da correspondente folha de pagamento; quanto aos servidores temporários e comissionados, o TAC não foi honrado por falta de recursos financeiros disponíveis (Ofício nº. 009/2017/PJM).

Diante disso, tem-se que os servidores comissionados e temporários que trabalharam na Prefeitura Municipal de Rurópolis no ano de 2016 ainda continuavam sem receber seus salários de dezembro e 13º salário.

Conforme se verifica nas fichas de atendimento nº. 037, 039 e 041, os servidores temporários da Municipalidade, Erisvaldo Lopes da Silva, Wallas Pereira da Silva e Rebeca Lucena Pereira, procuraram o Ministério Público para relatar que não receberam seus décimos terceiros salários e, esta última, também não recebeu o salário de dezembro de 2016, comprovando o descumprimento do TAC nº. 001/2017.

Quanto aos servidores comissionados, em razão do cargo que ocupam ser ad nutum, não procuraram o órgão ministerial para relatar o descumprimento do referido TAC, mas tal descumprimento encontra-se narrado pelo próprio demandado quando afirmou no Ofício nº. 009/2017/PJM que a lista dos servidores que receberam é exclusivamente de servidores efetivos e quanto aos demais assim manifestou-se: "Esclarecemos que não foi possível pagar os demais servidores por falta de recursos financeiros (...)".

Em razão do não cumprimento integral do TAC, foi ajuizada ação para execução do referido TAC. Nos autos de tal ação, repactuou-se o pagamento dos salários de 2016 e 13º salários ainda pendentes de pagamento.

Novamente, nem todos os servidores receberam e o Órgão ministerial apresentou petição com as reclamações dos prejudicados para manifestação do Município.

## **II – DO DIREITO**

Como é cediço, a probidade administrativa, considerada uma forma de moralidade administrativa, consiste no dever de "*servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades deles decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer*".

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, considerando a gravidade dos atos de improbidade administrativa, estabeleceu no seu art. 37, § 4º, severas sanções destinadas a impedir e coibir condutas dessa natureza. Segundo o referido dispositivo legal "*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*".

Atualmente, a matéria é regida pela Lei nº 8.429/92, a qual previu os princípios administrativos previstos no *caput* do art. 37 da CF/88 e especifica os atos de improbidade administrativa, cominando as sanções aplicáveis aos mesmos.

Consoante ao caso em tela a improbidade administrativa fora efetivamente caracterizada por usurpação aos princípios constitucionais, designados como essenciais a Administração Pública, conforme art. 37 da Constituição Federal de 1988, senão vejamos:

Art. 37. **A administração pública** direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte:  
(...) (grifo nosso)

Acostado ao ilícito civil anteriormente mencionado, tem-se, com base na doutrina dominante, a possibilidade de haver nesses casos, dano moral coletivo, com o intuito de amenizar o dano praticado.

Sobre a caracterização do dano moral coletivo, o doutrinador Yussef Said Cahali<sup>2</sup> declina:

"o dano moral como a privação ou diminuição daqueles bens que têm um valor precípuo na vida do homem e que são a paz, a tranquilidade de espírito, a liberdade individual, a integridade física, a honra. Diz que há dano que afeta a parte social do patrimônio moral (honra) e o dano que diz respeito a parte afetiva do patrimônio moral (dor, tristeza)".

<sup>1</sup>Marcelo Caetano, *apud* José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9ª ed., São Paulo: Malheiros, p. 571.

<sup>2</sup> Cahali, Yussef Said. Dano Moral. São Paulo. *Revista dos Tribunais*, 2ª edição.

Ademais, em tópico específico, dar-se-á maior ênfase para a temática relacionada a imposição de dano moral.

## **II.1) DA NÃO PRESCRITIBILIDADE DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Conforme já mencionado anteriormente, o demandado, **PABLO RAPHAEL GOMES GENUÍNO**, ex-gestor do Município de Rurópolis, agiu com afronta aos princípios da Administração Pública, praticando assim, ato de improbidade administrativa.

Tal fato, ocorrera no ano de 2016, portanto, até a data atual, tem-se menos de dois anos da prática do ilícito civil.

Consoante à prática improba em comento sob a égide da prescrição quinquenal estipulada na Lei. 8.429/92, tem-se evidenciado que no caso do ex-prefeito, não há corroborada a prescrição, visto tal período ser contado do momento da exoneração do aludido servidor.

Conforme preleciona o art. 23, inciso I do aludido diploma legal:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - **até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;** (grifo nosso)

Portanto, com base nos fatos acima mencionados, a presente ação objetiva condenar o então prefeito do Município de Rurópolis, Pablo Raphael Gomes Genuíno, por ato de improbidade administrativa, por afrontar os princípios constitucionais norteadores da administração Pública.

A prática improba encontra punibilidade na Lei 8.429/92, a qual declina em seu art.

11:

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:

(...)

## **II.2) DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

### **II.2.1) Da Violação dos Princípios da Administração Pública**

No caso em comento, ocorreu, igualmente, a incidência do artigo 11, caput da Lei nº 8.429/92, segundo o qual: "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".

Aliado a tal norma, o art. 4º da Lei 8429/92 determina que os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos. Marino Pazzaglini Filho, comentando esse dispositivo, leciona que "o art. 4º dispõe sobre o dever de zelo e obediência aos princípios da Administração Pública, de cuja inobservância resultam as espécies de improbidade ditadas pelo art. 11(...)".

Por oportuno, frise-se a existência de prova diáfana quanto ao conhecimento da prática do ato ímprobo, conforme já mencionado, ante as circunstâncias que levaram o demandado a agir de forma arbitrária, negligenciando observação aos Princípios Constitucionais – norteadores da Administração Pública.

Com efeito, conforme decidido pela e. Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, no REsp 765.2121AC22, o elemento subjetivo necessário à configuração de improbidade administrativa censurada pelo art. 11 da Lei nº 8.429/1992 é o dolo genérico, consistente na vontade de realizar ato que atente contra os princípios da Administração Pública. E é inegável tal consciência, pois, como visto, o requerido possuía plena consciência da ilicitude de seus atos.

Assim, perfeitamente cabível o entendimento do Colendo Superior Tribunal de Justiça (1ª e 2ª Turmas), segundo o qual não se exige a presença de dolo específico, mas apenas o dolo eventual, presumido, ou seja, não há necessidade de comprovação de intenção especial do ímprobo, além de realizar a conduta tida por incompatível com os princípios administrativos.

Nesse sentido, tem-se a jurisprudência majoritária do e. Superior Tribunal de Justiça:

"20. É desnecessário perquirir acerca da comprovação de enriquecimento ilícito o administrador público ou da caracterização de prejuízo ao Erário. O dolo está configurado pela manifesta vontade de realizar conduta contrária ao dever de legalidade, corroborada pelos sucessivos aditamentos contratuais, pois é inequívoca a obrigatoriedade de formalização de processo para justificar a contratação de serviços pela Administração Pública sem o procedimento licitatório (hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação). 21. Este Tribunal Superior já decidiu, por diversas ocasiões, ser absolutamente prescindível a constatação de dano efetivo ao patrimônio público, na sua acepção física, ou enriquecimento ilícito de quem se beneficia do ato questionado, quando a tipificação do ato considerado ímprobo recair sobre a cláusula geral do caput do artigo 11 da Lei 8.429/92. 22. Verificada a prática do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992, consubstanciado na infringência aos princípios da legalidade e da moralidade, cabe aos julgadores impor as sanções descritas na mesma Lei, sob pena de tornar impunes tais condutas e estimular práticas ímprobas na Administração Pública ( ... )." (REsp 1377703/GO, Rei. Ministra ELIANA CALMON, Rei. p/ Acórdão Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 3/12/2013, DJe de 12/3/2014)

Portanto, a exigência feita pela doutrina e jurisprudência, acerca da necessidade de configuração do dolo para efeito de incidir a violação ao artigo 11 da Lei 8.429/92, resta preenchida.

No presente caso, o dolo está configurado pela manifesta vontade de realizar conduta contrária aos deveres de honestidade e legalidade, e aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade.

Nessa toada, não são necessárias maiores digressões para que se visualize, no caso presente, a violação aos princípios constitucionais decorrentes de vontade deliberada, com aceitação dos seus efeitos, e plena consciência de agir, sabendo-se da ilegalidade quanto ao atraso nos pagamentos de parte dos servidores da municipalidade; portanto, patente a comprovação de dolo.

#### a) **Do Princípio da Legalidade:**

Para conceituarmos tal princípio, necessário termos ao norte a perspectiva de Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>, o qual em uma de suas obras preconiza:

"a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar,

<sup>3</sup> MIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”.

É nítida a violação a este princípio, visto que é dever inerente ao administrador público, agir de forma leal, seguindo os parâmetros assinalados em lei. A conduta do requerido fora em constante desatenção a norma, visto que não efetuou o pagamento dos salários de dezembro e 13º salários referentes ao ano de 2016 de parcela dos servidores públicos municipais.

**b) Do Princípio da Isonomia:**

Conforme noticiado pelos próprios servidores prejudicados, bem como pelo acompanhamento dos documentos apresentados pela atual gestão, verifica-se que não foram todos os servidores que deixaram de receber seus vencimentos.

Ora, Excelência é inquestionável a afronta existente ao Princípio da Isonomia, se o direito é para todos, por que apenas alguns receberam o que lhes era devido? A parcialidade se fez presente neste ato, negligenciando o princípio ao norte mencionado.

**c) Princípio da Moralidade**

A Moralidade Administrativa é condição *sine qua non* para uma boa administração pública. Conceituar moral é dificultoso, visto que tal perspectiva é subjetiva e intrínseca a cada indivíduo. Segundo o dicionarista Aurélio Buarque Ferreira, moral significa filosoficamente: “o conjunto de regras de condutas consideradas como válidas, quer de modo absoluto para qualquer tempo ou lugar, quer para grupo ou pessoa determinada. O que há de moralidade em qualquer coisa”

Na esfera da Administração Pública, a moral deve ser inerente a todos aqueles que a constituam, caso contrário fere de forma severa os preceitos de tal.

A caracterização da inobservância a moral é inerente aos agentes que utilizam a máquina estatal sem preocupação com a coletividade, ofendendo a moral, os bons costumes, as regras de administração.

Acerca do Princípio da Moralidade, Di Pietro<sup>4</sup> aduz:

“Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a idéia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.”

Partindo desta perspectiva, claro se torna que houve contrariedade a este princípio quando, de forma arbitrária, o então gestor atrasou os proventos de alguns de seus funcionários, provendo, assim, sem nenhuma preocupação, apenas o adimplemento de pessoas determinadas.

Acostado a este princípio, tem-se a possibilidade de pleitear, como forma de reparação ao dano causado, dano moral coletivo – abordaremos a temática em tópico seguinte, para que de alguma forma amenize a situação vivenciada pelos servidores públicos municipais.

**II.3) DO MAU PLANEJAMENTO, DA INEXECUÇÃO DOLOSA DO ORÇAMENTO E DA OFENSA AO PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE FISCAL**

Dentre as diversas mazelas que assolam a Administração Pública brasileira desde a época colonial, o amadorismo fiscal e o desleixo com a coisa pública encontram lugar de destaque.

<sup>4</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 14ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002. 

Sobre o tema, eis o que diz MANOEL OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, citado por EMERSON GARCIA<sup>5</sup>:

“Não há povo independente, muito menos autêntica soberania política, onde não há organização econômica e administração financeira. OS reflexos do negociamento na vida pública nunca permitiram exação no trato das nossas finanças. As constituições de 1891, 1934, 1937 e 1946, nunca responsabilizaram governantes desavindos. Acobertaram, isto sim, a espoliação e as dissipação quanto aos haveres públicos. As garantias jurídicas serviam para prestigiar a desordem”.

O quadro permissivo do ponto de vista jurídico em relação à irresponsabilidade fiscal tomou outro rumo, a partir da edição da Lei Complementar n.101/2000. A referida Lei, em seu art. 73, é explícita ao mencionar as conseqüências de sua não observância:

“Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente”.

Em conclusão: uma vez maculada a Lei de Responsabilidade Fiscal, o agente político responsável pela conduta irregular fica susceptível de sofrer as sanções da Lei 8.429/92.

In casu, é evidente o rompimento do equilíbrio da gestão fiscal do Município de Rurópolis, na época guiado pelo requerido, conforme afirmado ao longo desta peça e provado através da documentação produzida no Procedimento nº. 000294-073/2017, em anexo. De fato, o Município de Rurópolis, chefiado pelo demandado, deixou de pagar vários servidores públicos municipais no ano de 2016.

Evidentemente, ao atrasar os vencimentos dos servidores públicos municipais, o demandado estará criando passivo contábil a descoberto para o município. Ora, tal passivo rompe o equilíbrio das contas públicas, ferindo o dever do administrador insculpido no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar no. 101/2000:

Art. 1º - Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Sabe-se que a Lei Complementar nº 101/2000 foi editada com o escopo de conferir transparência, controle e equilíbrio sobre a receita pública e sobre os gastos do governo, justamente porque as verbas públicas devem ser aplicadas em benefício da população.

Por esse motivo, uma das maiores preocupações do legislador foi a de instituir vários mecanismos que possibilitassem o equilíbrio orçamentário, na medida em que impôs limites às despesas com pessoal, ao endividamento e exigiu, em alguns casos específicos, a limitação de empenho pelos administradores públicos.

<sup>5</sup> GARCIA, Emerson. Improbidade Administrativa. ed. Lumen Juris, 2002, pag.310.

O princípio do equilíbrio orçamentário constitui um dos postulados básicos das finanças públicas. Logo, não é admissível a aprovação de um orçamento desequilibrado, nem, muito menos, a execução desequilibrada dele, tal como procedeu o demandado na gestão do município de Rurópolis. De fato, é inegável que as verbas públicas devem ser destinadas aos seus fins específicos, quais sejam: fazer frente às despesas operacionais da máquina administrativa, pagar dívidas já assumidas e investir em programas de governo.

In casu, se está, inegavelmente, diante de um desequilíbrio fiscal, uma vez que a despesa de caráter permanente com pessoal (arts. 17 e 18 da LRF) não foi saldada. Há duas causas prováveis para o desequilíbrio fiscal: ou o gestor planejou mal o orçamento municipal, inobservando o disposto no art. 4º, inciso I, "a" ou executou mal a Lei orçamentária, utilizando os recursos orçamentários destinados ao pagamento de pessoal para outras finalidades. Ambas as hipóteses denotam irresponsabilidade na condução fiscal do Município, cujo responsável maior, na época, era o demandado.

De fato, cabe ao gestor enviar projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias que guarde equilíbrio entre receitas e despesas. Eis as obrigações estatuídas na LRF:

"Art.4º. A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º, do art. 165 da Constituição e:

I – disporá também sobre:

a) Equilíbrio entre receitas e despesas"

Ora, se a despesa (vencimentos dos servidores) fora superior ao valor das receitas auferidas, é evidente que o gestor PLANEJOU MAL o orçamento municipal.

A outra possibilidade é a de que o gestor tenha realizado despesas que não estavam contempladas no orçamento, em franco descumprimento ao disposto no § 1º, do art. 16, da LRF:

Art. 16 – (...)

§1º- Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não seja ultrapassados os limites estabelecidos no exercício"

Neste caso, o gestor simplesmente realizou despesa sem que houvesse dotação específica, em desacordo com o art. 16, § 1º, inciso I e, para cobrir a despesa, desviou orçamento previamente determinado ao pagamento de pessoal. Tal atitude é tão grave que o ordenamento jurídico a tipifica como CRIME (CP, art. 315).

O fato é que o mau planejamento ou a má execução do orçamento, acabou por gerar sério dano à regularidade fiscal da Administração. Uma vez provada a ofensa ao PRINCÍPIO da responsabilidade fiscal, resta evidente a ocorrência de fato ímprobo que se adéqua ao tipo do art. 11, da Lei 8.429/92.

De fato, o desrespeito a LRF importa em ofensa à Lei e à moralidade, como bem lembra EMERSON GARCIA<sup>6</sup>:

"Descumprida a LRF, além de ser reconhecida em alguns casos a nulidade do ato, a responsabilidade do agente haverá de ser aferida nas esferas cível, penal e administrativa, já que praticado um ilícito em detrimento do bem jurídico amparado por aquela.

<sup>6</sup> GARCIA, Emerson. Improbidade Administrativa. ed. Lumen Juris, 2002, pag.314.

"Especificamente em relação aos atos de improbidade, ainda que seja flagrante a desnecessidade do preceito, é expresso o art. 73 da LRF no sentido de que as infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidos segundo a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 e demais normas da legislação pertinente. Dize-se que o preceito é desnecessário porque a mera violação aos princípios da legalidade e da moralidade, observados os critérios de proporcionalidade já expostos, por si só, possibilita a subsunção da conduta à tipologia dos atos de improbidade, independentemente de expressa previsão na legislação violada".

Diga-se que em casos bem semelhantes, em que o gestor incorre em atraso no pagamento do estipêndio dos servidores públicos, violando a LRF, a mais autorizada jurisprudência entende está configurada a improbidade administrativa:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CAUTELAR PREPARATÓRIA. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA. REQUISITOS. NÃO CARACTERIZAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI N.º 10.628/2002. INCONSTITUCIONALIDADE DE FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO DE CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL, NO EXERCÍCIO DO CARGO. NÃO CABIMENTO. COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. ATRASO NO PAGAMENTO DOS SALÁRIOS DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. AUSÊNCIA DE DIVULGAÇÃO DAS CONTAS NA CÂMARA MUNICIPAL. ARTS. 48 E 49 DA LEI COMPLEMENTAR N.º 101/2000. ATOS DE IMPROBIDADE. ART. 10, CAPUT E ART. 11, II, IV E VI DA LEI N.º 8.429/92. ENQUADRAMENTO. INICIAL. RECEBIMENTO.

I – (...)

II – (...)

III – o atraso no pagamento do funcionalismo público municipal, bem como a ausência total de divulgação da disponibilização das contas perante a Câmara Municipal, são condutas atentatórias aos princípios da administração pública, suficientes para o enquadramento nos arts. 10 e 11, II, IV e VI, da Lei n.º 8.429/92, não exigindo a produção de resultado para restar evidenciada a prática de ato de improbidade. Ação que deve ser recebida para o fato ser devidamente apurado na instrução processual;

IV – ação de improbidade administrativa recebida.

(TJMA, Proc. N.º 016216/2004, rel. Des. Cleones Carvalho Cunha, d.publicação: 09/12/2004- GN)

#### **II.4) DO DANO MORAL COLETIVO**

É sabido que a responsabilidade civil tem a função precípua de possibilitar o equilíbrio e a harmonia social, apresentando-se como umas das searas mais dinâmicas e relevantes da ordem jurídica. Assim, a tutela jurídica conferida aos indivíduos e grupos sociais tem-se alargado para efetivar uma tutela jurisdicional apta a alcançar o amplo leque dos interesses e direitos postos em juízo, inclusive os direitos difusos e coletivos *stric sensu*, conceituados no art. 81 do Código de Defesa do Consumidor. Nessa toada, a doutrina<sup>7</sup> e a jurisprudência dos Tribunais Superiores vem

<sup>7</sup> "A reparabilidade do dano moral na seara dos direitos difusos restou expressamente prevista no artigo 1º, da lei da Ação Civil Pública, com a redação dada pela Lei 8.884/94 (Regem-se pelas disposições desta lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e materiais causados...). Antes mesmo da referida alteração legislativa, a matéria já encontrava expressa previsão no art. 6º, VI, do CDC.

admitindo a possibilidade do dano moral coletivo em decorrência de atos de improbidade administrativa, máxime porque tais atos ilícitos tem o condão de lesar diretamente os direitos ou interesses metaindividuais.

Com efeito, o dano moral (extrapatrimonial) coletivo configura-se como o resultado de toda ação ou omissão lesiva contra os direitos ou interesses da coletividade, que experimentam um sentimento de repulsa por um fato danoso irreversível, de difícil reparação ou de consequências históricas<sup>8</sup>. Nas lições de Xisto Tiago de Medeiros Neto, o dano moral coletivo pode ser conceituado nos seguintes termos: "o dano moral corresponde à lesão a interesses ou direitos de natureza transindividual, titularizados pela coletividade, considerada em seu todo ou em qualquer de suas expressões (grupos, classes ou categoria de pessoas), em decorrência da violação inescusável do ordenamento jurídica<sup>9</sup>."

No presente caso, o ato ilícito do demandado causou grave dano moral ao ente Município de Rurópolis, conspurcando a sua honra objetiva, especialmente dos servidores públicos que não receberam o que lhes era devido, o que violou os princípios da legalidade, da moralidade, da isonomia, da economicidade e do interesse público, causando inúmeros e imensuráveis prejuízos que não são exclusivos desses servidores e de suas famílias, porquanto estão privados da retribuição pecuniária pelo trabalho prestado, mas estende-se a todos os munícipes, porquanto é público e notório que a tímida economia local é fomentada pelos vencimentos dos agentes públicos.

Portanto, pode-se assinalar que os direitos ou interesses coletivos stricto sensu (art. 81, parágrafo único, inciso II, do CDC) dos servidores públicos que não receberam seus salários foram lesionados pelo ato ilícito praticado pelo demandado, o que impõe reparação ou compensação dos danos extrapatrimoniais experimentados.

Nessa toada, a tutela jurisdicional ressarcitória afigura-se necessária para neutralizar ou, como no presente caso, compensar as consequências do ilícito, visto que não há como se reparar integralmente os direitos coletivos violados em razão do caráter extrapatrimonial da lesão em questão. Fulcrados nesses fundamentos, a responsabilização dos danos morais causados aos servidores públicos pelo demandado revela-se de grande importância para dissuadir futuros atos praticados visando fins estranhos ao interesse público. Com efeito, impõe-se uma responsabilização exemplar, de modo a dissuadir esse tipo de conduta extremamente lesiva aos servidores públicos implicados e a toda sociedade do município de Rurópolis, que assistiu estarecida a situação de total desgoverno das contas públicas, bem como experimentou sentimento de impotência e revolta diante da irresponsabilidade daquele que jurara velar pela coisa pública.

Além de abalar a confiança da população, a conduta do demandado atingiu o próprio sentimento de cidadania das pessoas domiciliadas no município. De fato, se há um caso onde a constatação da existência de um dano moral à coletividade não encontra maiores dificuldades de aferição é justamente o presente - ante a notoriedade da situação de caos ocasionado pelo não pagamento dos servidores públicos municipais, grandes fomentadores da economia local -, visto que o sentimento de indignação e vergonha foi/é comum a todos os cidadãos de bem deste município.

Evidentemente '... se o indivíduo pode ser vítima de dano moral, não há porque não possa sê-lo a coletividade. Assim, pode-se afirmar que o dano moral coletivo é a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos. Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção de fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico: quer isso dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial. Temos como inquestionável, deste modo, não só em razão dos sólidos fundamentos jurisprudenciais e doutrinários acima referidos, como também, e, sobretudo, em razão da expressa previsão legal, a possibilidade de formulação de pedido indenizatório de tal natureza, sozinho ou cumulado ao ressarcimento de danos materiais, se existentes, conclusão que se vê confirmada se considerarmos que o conceito de "patrimônio público" não se confunde com o de "erário". Também pela própria lei de Improbidade, cujo art. 12, ao aludir "ressarcimento integral do dano", não distingue entre dano material ou moral". (ALVES, Rogério Pacheco; GARCIA, Emerson. Improbidade Administrativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, pp. 709-710.).

<sup>8</sup> FARIS, Cristiano Chaves de; ROSENV ALO, Nelson; BRAGA NETTO, Felipe Peixoto. Curso de Direito Civil - Responsabilidade Civil (Vol. 3). Salvador: Editora JusPodivm, 2014, p. 385.

<sup>9</sup> MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. Dano Moral Coletivo. 4. ed. São Paulo: Editora LTr, 2014, p. 172.

Por derradeiro, impende registrar que o dano moral coletivo consubstancia hipótese de lesão in re ipsa, ou seja, configura-se em decorrência da conduta ilícita que viola de maneira grave interesses de natureza transindividual. Nessa toada, são oportunas as considerações de Xisto Tiago de Medeiros Neto, in verbis:

"[ ... ] não se cogita de prova de prejuízo para a configuração do dano moral coletivo, considerando que esse dano se evidencia do próprio Jato da violação - este sim ( o fato em si) passível de comprovação. A certeza do dano emerge objetiva e diretamente do evento causador (ipso facto), o que se Jaz compreensível nos domínios da lógica. É que não se pode pretender provar eventuais efeitos negativos da violação (aspectos como insegurança, transtorno ou abalo coletivo), uma vez que são consequência que têm a realidade apreendida do senso comum".<sup>10</sup>

Atitudes como as narradas na presente ação recrudescem o sentimento da população de que não podem contar com os representantes eleitos para conduzir o Estado, visto que estes, além de ineficientes, também incorrem em ato de improbidade administrativa.

No mesmo sentido do que ora se expõe, a jurisprudência do Colendo Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios indicam a possibilidade de identificação, em sede de ação de improbidade administrativa, da presença do dano moral, nos seguintes termos:

"ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO. MULTA CIVIL. DANO MORAL. POSSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO[ ... ]. 3. **Não há vedação legal ao entendimento de que cabem danos morais em ações que discutam improbidade administrativa seja pela frustração trazida pelo ato ímprobo na comunidade, seja pelo desprestígio efetivo causado à entidade pública que dificulte a ação estatal.** 4. **A aferição de tal dano deve ser feita no caso concreto com base em análise detida das provas dos autos que comprovem efetivo dano à coletividade, os quais ultrapassam a mera insatisfação com a atividade administrativa.**[ ... ] 6. Recurso especial conhecido em parte e provido também em parte." (REsp 960926/MG; Relator: Ministro CASTRO MEIRA; SEGUNDA TURMA; Data do julgamento: 18/3/2008) (grifou-se)

Por esta razão, requer o Ministério Público seja arbitrado o valor dos danos morais em valor não inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), valor este que visa recompor a honra objetiva e subjetiva dos servidores públicos prejudicadas pelo ato ilícito acima delineado.

### **III – DO ELEMENTO SUBJETIVO**

A partir dos fatos anteriormente elencados e, conforme já explanado no item II.2.1 desta exordial, verifica-se evidente dolo por parte do requerido ao agir em nítida violação aos preceitos legais da Administração Pública. Senão vejamos:

**PABLO RAPHAEL GOMES GENUÍNO**, então gestor deste Municipalidade em desacordo aos princípios constitucionais, sobrestou seu poder e agiu de forma ilícita ao deixar de pagar os salários da maioria dos servidores públicos municipais.

Ora, Excelência, não há como negar o ato ímprobo que se fez corroborado pela prática tendenciosa do gestor a época.

Desta feita, como o ilícito fora contemplado, há o poder-dever, inerente ao Estado de se aplicar as sanções cabíveis para punir tal feito.

<sup>10</sup> MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. Dano Moral Coletivo. 4. ed. São Paulo: Editora LTr, 2014, pp. 183-184.

#### **IV – DA LEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA**

##### **IV.1) DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

A legitimidade do Ministério Público para a propositura da presente demanda funda-se nas disposições da Constituição Federal de 1988, notadamente:

Em seu art. 127, que preconiza ser o Ministério Público “(...) *instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”.

Adiante, estabelece o artigo 129, inciso III, do texto constitucional vigente que “*são funções institucionais do Ministério Público: (...) promover o inquérito civil e ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (...)*”.

Ao Ministério Público foi destinada, pela Constituição da República, a tutela do patrimônio público e social, como uma das funções essenciais à realização da justiça, um dos aspectos, portanto, da sua atuação fiscalizadora, exercida mediante instrumentos diversos, dentre os quais se destacam o inquérito civil e a ação civil pública, visando preservar a integridade material, moral e legal da Administração Pública.

##### **IV.2) DA LEGITIMIDADE PASSIVA DO DEMANDADO**

A ação é plenamente cabível em desfavor de Pablo Raphael Gomes Genuíno, encontrando-se enquadramento legal no art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa, o qual em suma aduz:

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.

O então prefeito, encontra-se na condição de agente público, o qual engloba também os cargos de agente político, desta feita, é legítima para congregar o polo passivo da demanda.

Ainda neste sentido, é importante salientar que o ato improbo ocorreu por desatenção, usurpação aos princípios constitucionais, senão vejamos:

Art. 4º Os **agentes públicos** de qualquer nível ou hierarquia **são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.** (grifo nosso).

Sob a égide do artigo acima mencionado, tem-se que é dever inerente a qualquer agente público observar e se guiar, com as devidas cautelas, nos princípios acostados, sob pena de sofrer as sanções impostas pela lei 8.429/92.

#### **V. DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL DA COMARCA DE RURÓPOLIS/PARÁ**

*(MK)*

Conforme o artigo 2º da Lei nº 7.347/85, as ações civis públicas devem ser propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência para processar e julgar a causa.

Segundo Hugo Nigro Mazzilli, "embora nas ações civis públicas o foro seja o do local do dano, pelo sistema próprio instituído pela LACP, a competência é, pois, absoluta e, conseqüentemente, não é territorial ou relativa, ao contrário das aparências"<sup>11</sup>.

Para Pedro da Silva Dinamarco<sup>12</sup>, "trata-se de critério funcional, que visa deixar o juiz o mais próximo possível das provas e das próprias vítimas, facilitando o acesso à justiça. Sempre que possível, portanto, deve ser respeitada essa regra segundo a qual a ação coletiva deve tramitar na Comarca onde tenha ocorrido o dano".

E, tendo em vista que é no âmbito do Município de Rurópolis que os danos ocorreram, competente é o Juízo da Comarca de Rurópolis, para o conhecimento e julgamento da presente demanda. Ademais, a hipótese não se enquadra em qualquer das hipóteses previstas no art. 109 da CRFB/88.

#### **VI – DOS PEDIDOS**

Ante o exposto, requer o Órgão Ministerial:

1. A autuação da presente, com a notificação do requerido para, no prazo de 15 dias, manifestar-se previamente sobre a presente ação, conforme o disposto no §7º, do art. 17, da Lei 8.429/1992;
2. A intimação do Município de Rurópolis para, na forma do art. 17, § 3º, da Lei de Improbidade Administrativa e art. 6º, § 3º, da Lei 4.717/65, dizer se tem interesse na lide;
3. Após a manifestação prévia ut mencionada, o recebimento da presente, com a citação do réu para apresentar contestação, na forma do § 9º, do citado art. 17, da Lei 8.429/1992
4. E, após regular seguimento do feito, seja imposta ao réu as sanções previstas no artigo 12 da Lei n.º 8.429/92, quais sejam: a perda da função pública que esteja exercendo à época do proferimento da sentença ou cassação do benefício da aposentadoria, a suspensão de seus direitos políticos, a proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, e pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, nos termos do artigo 12, inciso I, da Lei n.º 8.429/92;
5. A condenação do demandado ao pagamento, a título de danos morais coletivos, em valor não inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais). O montante da indenização será revertido em investimentos diretos em políticas públicas destinadas à redução dos índices de analfabetismo, à efetivação de capacitação profissional e à melhoria nos serviços de saúde do Município de Rurópolis/PA;

<sup>11</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 18. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 242.

<sup>12</sup> DINAMARCO, Pedro da Silva. Competência, conexão e prevenção nas ações coletivas. In: MILARÉ, Edis (coord.). A ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 506.

6. A comunicação pessoal dos atos processuais, nos termos do artigo 273 do Novo Código de Processo Civil, e do disposto no art. 41, inciso IV da Lei n.º 8.625/93;

Desta feita, protesta-se provar o que fora alegado por todos os meios de provas admitidos, tais como, documentos, oitivas de testemunhas a serem arroladas oportunamente, perícias, caso sejam necessárias.

Dá-se à causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), *quantum* este equivalente ao valor de danos morais coletivos pleiteados na presente ação.

Nestes termos, pede deferimento.

Rurópolis, 09 de abril de 2014.



*Mariana Sousa Cavaleiro de Macêdo Dantas*  
Promotora de Justiça de Rurópolis