



11ª Promotoria de Justiça da Comarca de Anápolis

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DA
FAZENDA PÚBLICA MUNICIPAL DA COMARCA DE ANÁPOLIS - GOIÁS**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO GOIÁS**, por meio de seu representante legal ao final assinado, vem perante Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 37, § 4º, e 129, III, da Constituição da República; na Lei Federal n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa); e no artigo 2º, II, 3º, 5º *caput*, da Lei Federal n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), propor a presente

**AÇÃO DE RESPONSABILIDADE POR ATOS DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

contra:

JOAQUIM JACINTO DE LIMA, alcunhado de “Liminha”, brasileiro, casado, agente administrativo, filho de José Jacinto de Lima e Maria Pereira de Lima, nascido em 5 de julho de 1954, inscrito no CPF sob o n. 129.174.991-20, portador do RG n. 1913987 SSP-GO, domiciliado na Avenida Federal, n. 813-B, centro, Anápolis/GO, em razão dos seguintes fundamentos fáticos e jurídicos:



11ª Promotoria de Justiça da Comarca de Anápolis

1. FATOS

A 11ª Promotoria de Justiça da Comarca de Anápolis, em 31 de maio de 2016, recebeu notícia de fato oriunda do Sindicato dos Funcionários e Servidores Públicos Municipais de Anápolis – SINDIANÁPOLIS, revelando que o requerido **JOAQUIM JACINTO DE LIMA**, enquanto servidor público do município de Anápolis, lotado na Secretaria de Esporte e Lazer ocupou, simultaneamente, o cargo de Secretário Municipal de Governo e Articulação na Prefeitura de Senador Canedo, se eximindo das funções correspondentes ao cargo efetivo ocupado, porquanto mal comparecia ao seu local de trabalho (cf. Representação às fls. 2/6), razão pela qual foi instaurado o Inquérito Civil Público com registro sob o n. 201600058160, o qual serve de substrato à presente ação.

Ficou apurado que, em caráter efetivo, desde 2 de janeiro de 1989, o Requerido está investido no cargo de agente administrativo da Prefeitura de Anápolis, especificamente na Secretaria de Esporte e Lazer, cuja jornada de trabalho soma 150 horas mensais, percebendo remuneração bruta de R\$ 8.062,41 (cf. ficha funcional à fl. 37)¹.

Todavia, no interregno de 13 de outubro de 2008 até 31 de janeiro de 2016, o Requerido exerceu, concomitantemente, o cargo Secretário Municipal de Governo e Articulação na Prefeitura de Senador Canedo, que demanda uma carga horária de 180 (cento e oitenta) horas mensais e subsídio de R\$ 10.800,00.

Destarte, o Requerido ocupou cargo de Secretário Municipal de Governo e Articulação na Prefeitura de Senador Canedo sem, ao menos, se afastar do cargo de agente administrativo da Prefeitura de Anápolis, não cumprindo a carga

¹ Toda numeração apontada na inicial refere-se a descrito no inquérito civil público nº 2001600058160, que escolta a propositura da presente ação civil pública.



11ª Promotoria de Justiça da Comarca de Anápolis

horária exigida, além de perceber indevidamente dupla remuneração.

Resulta daí desenganada acumulação ilegal dos cargos, uma vez que o cargo de Secretário Municipal se reveste de natureza eminentemente política, demandando tempo integral e dedicação exclusiva, sendo, portanto, impossível a realização simultânea das duas atividades laborais pelo Requerido, sem contar ainda a distância de 70,8 km entre as duas cidades, sendo cada trajeto equivalente a 1 h e 10 min, o que, por si só, torna inconciliável o cumprimento integral das duas jornadas.

Dessa forma, a acumulação ilegal pelo Requerido perdurou de sua nomeação como Secretário Municipal de Governo e Articulação na Prefeitura de Senador Canedo, por meio do Decreto n. 932/2008, expedido em 13 de outubro de 2008, até a data de sua efetiva exoneração, ocorrida em 31 de janeiro de 2016, o que contabilizou 7 (sete) anos, 3 (três) meses e 18 (dezoito) dias de aproveitamento da ilícita acumulação remuneratória (decretos de nomeação e exoneração de fls. 50/51 e 55/61).

Assim, considerando o período de acumulação indevida e as fichas financeiras, expedidas pela Prefeitura de Anápolis (fls. 154/162), tem-se que, o Requerido percebeu indevidamente a vultosa quantia de R\$ 513.447,20.

Ressalta-se que o Ministério Público não desconhece que o Requerido preencheu as folhas de frequência como servidor efetivo do Município de Anápolis, mesmo sendo titular de uma secretaria do Município de Senador Canedo.

Ocorre que o Requerido não pode desobedecer uma lei da natureza qual seja: não pode estar em dois lugares ao mesmo tempo. Sendo assim, há nas



11ª Promotoria de Justiça da Comarca de Anápolis

folhas de frequência juntadas indícios sérios de inveracidade do conteúdo ideológico desses documentos.

Além disso, cuidando-se de acumulação de cargos o dano é *in re ipsa*, como se discorrerá nos tópicos subsequentes da petição.

Isso posto, o Requerido sacrificou os serviços que deveriam ser prestados na Prefeitura de Anápolis ao assumir uma pasta no Município de Senador Canedo, sem, contudo, afastar-se do cargo anteriormente ocupado, auferindo, assim, dupla remuneração, locupletando-se à custa do erário.

2. DIREITO

2.1. TIPIFICAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE COMO SENDO AQUELE QUE IMPORTA EM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO (art. 9º, da Lei Federal n. 8.429/92)

A Constituição da República impõe a todas as pessoas que compõem a administração pública a submissão aos “princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” (art. 37, *caput*).

Do princípio da legalidade e da moralidade decorre, também, o princípio da probidade administrativa, que tem o seguinte sentido, conforme lição de *Wallace Paiva Martins Júnior*:

A adoção do princípio da probidade administrativa no ordenamento jurídico valoriza a implementação prática do princípio da moralidade administrativa, conferindo à Nação, ao Estado, ao povo, enfim, um direito público subjetivo a uma Administração Pública proba e honesta (e a ter agentes públicos com essas mesmas qualidades), através de meios e instrumentos preventivos e repressivos (ou



11ª Promotoria de Justiça da Comarca de Anápolis

sancionadores) da improbidade administrativa. O princípio da probidade administrativa colabora para o direito administrativo na diminuição da insindicabilidade do ato administrativo discricionário, para o estabelecimento de uma Administração Pública mais eficiente, na medida em que se dirige à consecução da noção de bem e melhor administrar (da escolha dos meios mais adequados, coerentes e proporcionais para a satisfação de seus fins e alcance do interesse público) (Probidade Administrativa. 2ª ed., págs. 100/101).

A Lei de Improbidade Administrativa prevê hipóteses de comportamentos, definindo-os como atos de improbidade administrativa, cuja incidência determina sanções civis aos agentes públicos faltosos, cumulativamente com sanções penais e administrativas.

Conforme a adequação legal, em síntese, os atos que caracterizam improbidade administrativa, segundo os efeitos resultantes, podem ser classificados em três categorias diversas: a) atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); b) atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário (art. 10); e c) atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11).

Na espécie, o Requerido praticou ato de improbidade administrativa que implica enriquecimento ilícito (art. 9º, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa), porquanto a hipótese vertente guarda indefectível subsunção com o enunciado normativo prescrito pelo art. 9º, *caput*, da Lei Federal n. 8.429/92.

Certo, a remuneração representa vantagem patrimonial devida ao servidor, sendo lícito seu recebimento em razão do exercício efetivo do cargo, desde que devidamente amparada pela legislação respectiva.



11ª Promotoria de Justiça da Comarca de Anápolis

Todavia, a remuneração passa a ser indevida toda vez que não amparada em lei, como no caso em análise, em que o Requerido acumulou indevidamente o cargo de Secretário Municipal na cidade de Senador Canedo, que por sua natureza política conta com carga horária integral e dedicação exclusiva, sendo impossível a conciliação com outros cargos.

A propósito, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás já se pronunciou acerca do tema, confira-se:

RC Nº 089/96 - EMENTA: Secretário de Saúde é agente político, e não servidor público. Fica o mesmo impedido de ser contratado para prestar serviços em outro município, ou outro cargo ou função pública de qualquer natureza, por ser o ofício de Secretário Municipal de dedicação exclusiva. Acumulação. Proibição. TCM, 07.08.96

EMENTA: Casos de acumulação:

- Professor estadual com cargo de Tesoureiro do Hospital Municipal: possibilidade, havendo compatibilidade de horários. CF, art. 37, XVI, 'b'.

- Professor Estadual com cargo de Chefe de Departamento de Pessoal do Município ou Professor com cargo de Chefe de Departamento de Compras do Município: impossibilidade, pois os cargos de chefia não têm natureza de técnico ou científico.

- Secretário Municipal com Médico do Hospital Municipal, Médico do HUGO e Médico do SUS: impossibilidade, pois o cargo de Secretário Municipal demanda tempo integral e dedicação exclusiva (RC Nºs 035/91; 113/93; 167/93 e 089/96)

O cargo de Tesoureiro é considerado técnico. TCM, 18.02.98

No mesmo sentido, segue entendimento jurisprudencial:

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – ACUMULAÇÃO INDEVIDA DE CARGOS PÚBLICOS – SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – NATUREZA EMINENTEMENTE POLÍTICA – TÉCNICO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL - IMPOSSIBILIDADE - ART. 37, XVII DA CRFB – ART. 12 DA LEI N.º 8.429/92 - RECURSO



11ª Promotoria de Justiça da Comarca de Anápolis

DESPROVIDO "IN SPECIE"

- A *cumulação de cargos públicos constitui exceção no Direito Constitucional e no Direito Administrativo, justo por constituir anomalia no serviço público com a quebra da distribuição isonômica de cargos adotada pela Carta Magna.*

- O cargo de Secretária Municipal de Educação possui natureza eminentemente política (não se enquadra como técnico ou científico), logo não é passível de acumulação com emprego ou cargo público efetivo ou comissionado.

- O recebimento de remuneração decorrente de acumulação não permitida obriga o servidor à sua restituição aos cofres públicos. (TJMG - 2.^a Câmara Cível, Apelação n.º 1.0637.04.022632-5/001, rel. Desembargador Caetano Levi Lopes, negaram provimento, v.u., DJ 21/10/2005). (TJMG- Apelação Cível 1.0216.08.056343-2/001, Relator(a): Des.(a) Belizário de Lacerda , 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 05/08/2014, publicação da súmula em 08/08/2014)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE RESSARCIMENTO. PRELIMINARES. CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. NULIDADE DA DECISÃO QUE DEFERIU A QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO. PRECLUSÃO. **ACUMULAÇÃO INDEVIDA DE CARGOS PÚBLICOS. CARGO EFETIVO DE ENGENHEIRO CIVIL E COMISSIONADO DE SECRETÁRIO MUNICIPAL DE OBRAS E URBANISMO. IMPOSSIBILIDADE.** ARTIGO 37, XVI DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RECURSO NÃO PROVIDO

1. Não há falar-se em ofensa à ampla defesa e ao contraditório quando houve protesto genérico de produção de provas e os documentos acostados à inicial se mostravam suficientes para que o réu exercesse regularmente a defesa.

2. A preclusão constitui a perda da faculdade da prática de ato processual, quer pelo decurso do tempo (temporal), quer pela incompatibilidade entre o ato praticado e outro que se desejava exercer (lógica), ou em razão da impossibilidade de se repetir ato já concretizado (consumativa)

3. A ausência de interposição do recurso cabível tornou preclusa a discussão acerca da nulidade da quebra de sigilo bancário em razão da suposta ausência de fundamentação.

4. De acordo com o artigo 37, XVI, da Constituição da República, é vedada a acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas, ressalvando-se as hipóteses excepcionais trazidas pelo próprio texto constitucional.

5. O cargo de Secretário Municipal de Obras e Urbanismo, de natureza eminentemente política, não é passível de acumulação com emprego ou cargo público efetivo ou comissionado.



11ª Promotoria de Justiça da Comarca de Anápolis

6. O ressarcimento aos cofres públicos do valor indevidamente recebido pelo servidor, em decorrência da acumulação ilegal de cargos, é medida que se impõe. (TJMG- Apelação Cível 1.0243.06.002491-2/001, Relator(a): Des.(a) Bitencourt Marcondes, 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 09/10/2014, publicação da súmula em 20/10/2014)

Nas sempre precisas lições de *George Sarmento*, “o significado de enriquecimento ilícito, à luz da Lei n.º 8.429/92, não está ligado única e exclusivamente à constituição de fortuna pessoal mediante abuso de cargo público, mas à percepção de toda e qualquer vantagem financeira indevida decorrente da manipulação dolosa da autoridade que a função confere ao agente do Estado. Por mais aviltantes que sejam os vencimentos, o funcionário não pode afastar-se dos princípios da legalidade e da moralidade para obter ganhos pessoais, sob pena de incorrer em improbidade administrativa. Além disso, é a porta aberta para atos de corrupção mais graves” (*Improbidade Administrativa, Ed. Síntese, 2002*).

Na literatura de *Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves* tem-se que:

Como derivação lógica e conseqüência inevitável dos atos de corrupção, tem-se o enriquecimento ilícito, sendo aquela o principal meio de implementação deste. Em geral, o enriquecimento ilícito é o resultado de uma ação ou omissão que possibilite o agente público auferir uma vantagem não prevista em lei (in “Improbidade Administrativa”, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, Editora Lumen Juris – 2002, fl. 190).

Discorrendo sobre o dever de probidade, *Diógenes Gasparini* pondera que:

Esse dever impõe ao agente público o desempenho de suas



11ª Promotoria de Justiça da Comarca de Anápolis

atribuições sob pautas que indicam atitudes retas, leais, justas, honestas, notas marcantes da integridade do caráter do homem. É nesse sentido, do reto, do leal, do justo e do honesto que deve orientar o desempenho do cargo, função ou emprego junto ao Estado ou entidade por ele criada, sob pena de ilegitimidade de suas ações (Direito Administrativo. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 51)

Sobre a improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito e seus elementos caracterizadores, assim ensinam *Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, verbis:*

Na dicção do art. 9º, caput, da Lei n. 8.429/92, importa em enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º. A análise desse preceito legal permite concluir que, afora o elemento volitivo do agente, o qual deve ser necessariamente se consubstanciar no dolo, são quatros os elementos formadores do enriquecimento ilícito sob a ótica da improbidade administrativa: a) o enriquecimento do agente; b) que se trate de agente que ocupe cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades elencadas no art. 1º, ou mesmo o extraneus que concorra para a prática do ato ou dele se beneficie (arts. 3º e 6º); c) ausência de justa causa, devendo se tratar de vantagem indevida, sem qualquer correspondência com os subsídios ou vencimentos recebidos pelo agente público; d) relação de causalidade entre a vantagem indevida e o exercício do cargo, pois a lei não deixa margem a dúvidas ao falar em 'vantagem patrimonial indevida em razão de cargo... (Improbidade Administrativa, 2ª ed., pág. 270).

Nessa esteira de argumentação, estão preenchidos, no presente caso, todos os requisitos caracterizadores do ato de improbidade que implica enriquecimento ilícito: a) dolo; b) enriquecimento do agente; c) agente que ocupe cargo; d) ausência de justa causa e; e) relação de causalidade entre a vantagem indevida e o exercício do cargo.



11ª Promotoria de Justiça da Comarca de Anápolis

Arremate-se averbando que não existe a necessidade de enriquecimento de grande porte econômico, bastando a ocorrência de acréscimos indevidos, sendo irrelevante o *quantum* auferido. Não se pode olvidar que o princípio da moralidade administrativa é tutelado genericamente, não importando para a ocorrência do ato de improbidade administrativa que importe enriquecimento ilícito a intensidade do desvio econômico. Aliás, a própria Lei de Improbidade Administrativa, em seu inciso I, do artigo 21, estabelece que a aplicação das sanções previstas na Lei independe de efetiva comprovação de dano ao patrimônio público que, muitas vezes, será presumido, pois a “ausência de dano ao erário público não obsta a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/92. Inteligência do art. 21. O enriquecimento ilícito a que se refere a Lei é a obtenção de vantagem econômica através da atividade administrativa antijurídica.” (STJ – RESP 439280 – RS – 1ª T. – Rel. Min. Luiz Fux – DJU 16.06.2003 – p. 00265).

2.2. SANÇÕES DECORRENTES DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

A Constituição da República, ao consagrar o princípio da probidade administrativa e a Lei Federal n. 8.429/92, ao tipificar as condutas consideradas improbas, não poderia deixar de cominar sanções para a prática dos atos de improbidade administrativa.

O § 4º do artigo 37 da Constituição da República prevê, pois, que “Os atos de improbidade administrativa, importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Conferindo densidade normativa ao preceito constitucional, a Lei



11ª Promotoria de Justiça da Comarca de Anápolis

Federal n. 8.429/92, prevê, em seu art. 12, inciso I, como sanções cíveis para o locupletamento, “perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial 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 dez anos.”

Desse modo, devem ser aplicadas ao Requerido as sanções acima citadas, porquanto praticou, sem resquício de dúvida, ato de improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito (acumular indevidamente cargo público e receber dupla remuneração paga pelo erário municipal sem efetivamente trabalhar).

3. PEDIDOS

Anotando que opta pela não realização de audiência de conciliação ou de mediação, o Ministério Público, requer:

a) a notificação do Requerido para apresentar sua manifestação preliminar, nos termos do artigo 17, § 7º, da Lei Federal n. 8.429/92;

c) seja recebida a inicial, procedendo-se a citação do Requerido para compor o polo passivo da relação jurídico-processual, dando-lhe oportunidade para, se quiser, apresentar resposta, no prazo legal, sob pena de revelia;

d) a notificação do Município de Anápolis para tomar conhecimento



11ª Promotoria de Justiça da Comarca de Anápolis

do aforamento desta ação e especialmente para os fins do disposto no artigo 17, §º 3º da Lei Federal n. 8.429/92;

e) a produção de todas as provas necessárias à demonstração do alegado, dentre elas o depoimento pessoal do Requerido, oitiva de testemunhas cujo rol será oportunamente apresentado, além de juntada de novos documentos que se fizerem necessários;

f) seja julgada procedente a presente demanda, impondo-se ao Requerido as sanções previstas no artigo 12, I, da Lei Federal n. 8.429/92; e

g) a condenação do Requerido ao pagamento das custas processuais.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.540.341,60 corresponde à multa civil de até três vezes do acréscimo patrimonial indevido.

Anápolis, 28 de agosto de 2017.

ARTHUR JOSÉ JACON MATIAS
Promotor de Justiça
Assinado digitalmente