

**EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA VARA ÚNICA DA COMARCA DE
QUISSAMÃ - ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

REF. INQUÉRITO CIVIL Nº 139/2011/CID/QUI (MPRJ2010.00956381)

E INQUÉRITO CIVIL Nº 90/2013/CID/QUI (MPRJ 2010.00879029)

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pela 3ª
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DO NÚCLEO DE MACAÉ,
presentada pela Promotora de Justiça que a esta subscreve, no exercício de
suas atribuições constitucionais e legais, vem, com fulcro nos artigos 37,
127 e 129, inciso III da Constituição da República e na Lei nº 7.347/85,
perante este D. Juízo, propor

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

em face de:

- a) **ALEXANDRA MOREIRA CARVALHO GOMES, BRASILEIRA,**
VEREADORA, INSCRITA NO CPF SOB O Nº 031.313.597-57

RESIDENTE E DOMICILIADA NA RUA GILBERTO DE QUEIROZ
MATTOSO, 14, VIVENDAS DO CANAL, QUISSAMÃ -RJ,

- b) **ARMANDO CUNHA CARNEIRO DA SILVA**, EX PREFEITO DO
MUNICÍPIO DE QUISSAMÃ, BRASILEIRO, INSCRITO NO CPF SOB O Nº
656.001.777-04, RESIDENTE E DOMICILIADO NA RUA GILBERTO DE
QUEIROZ MATTOSO, Nº 14, VIVENDAS DO CANAL, CEP.: 28.735-
000, QUISSAMÃ, RIO DE JANEIRO;

**1. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO
RIO DE JANEIRO**

Inegável a legitimidade do MPRJ para a presente ação, pelo que se
depreende da simples leitura do art. 17 da Lei de Improbidade
Administrativa, que grifamos:

**A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo
Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de
trinta dias da efetivação da medida cautelar.**

2. DA LEGITIMIDADE PASSIVA

Os demandados integram o polo passivo da presente demanda
porque realizaram viagem particular para o exterior durante dias úteis,
enquanto no exercício de cargo público, recebendo do erário pelos dias não
trabalhados, sem que houvesse causa jurídica para seu afastamento da
função pública no período.

Tal conduta configura verdadeiro abandono do cargo público durante o período de ausência, o que configurou ato de improbidade administrativa e causou prejuízo ao erário.

Além disso, foi praticada fraude documental no processo de liquidação da despesa sob exame, tendo como beneficiária a demandada Alexandra, o que configura ato autônomo de improbidade administrativa.

3. DOS FATOS

I – Da viagem para o exterior em dias úteis, sem causa jurídica para afastamento

Foram instaurados dois Inquéritos Cíveis nas Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo de Macaé (IC 139/2011 e IC 90/2013), cujas digitalizações seguem em anexo, com o fim de apurar viagens aéreas realizadas para o exterior (EUA e Colômbia) e para Brasília, no ano de 2010, pelo então Prefeito ARMANDO CUNHA CARNEIRO DA SILVA e sua companheira, ALEXANDRA MOREIRA GOMES, então Secretária Municipal de Saúde, hoje Vereadora.

Esta ação restringe seu objeto à viagem à Colômbia, seguindo o inquérito cível para apurar os demais objetos.

No curso das investigações foi constatado que houve uma viagem para a Colômbia que se deu, originalmente, por interesse público: a cidade de Quissamã ganhou o VII Prêmio Ibero-americano de Cidades Digitais e RODRIGO MACHADO FLORENCIO, RONALDO COSTA SILVA e ALEXANDRA MOREIRA GOMES foram escolhidos para representar o

Município, em função da relação de sua atividade profissional com o prêmio.

A agência de turismo Canoa da Serra foi contratada para prestar o serviço de compra das passagens aéreas e reserva dos hotéis.

Ocorre que, uma vez na Colômbia, ALEXANDRA MOREIRA GOMES estendeu sua estadia para a ilha de San Andrés, no Caribe Colombiano, deixando de trabalhar em dias úteis.

Além disso, ela foi acompanhada em todo o período pelo seu companheiro e então prefeito ARMANDO CUNHA, que além de não haver transmitido o cargo para o vice-prefeito no período, igualmente estendeu sua estadia para o Caribe Colombiano.

Tais fatos restaram cabalmente demonstrados pelos registros de saídas e entradas do Brasil de ALEXANDRA e ARMANDO, apresentados pela Polícia Federal, que remeteu ao Ministério Público os movimentos migratórios do casal a fls. 253/256 do IC 90/2013. Consta na documentação que ambos saíram do Brasil às 06:39 do dia 15/11/2010 e retornaram no dia 24/11/2010 às 07:11, no voo AV085, que chegou a Guarulhos – São Paulo.

II – Da Falsidade Documental do Processo Administrativo de Liquidação e Pagamento da Despesa Pública

No curso das investigações, a fls. 112 dos autos foi oficiado à Agência de Viagens Canoa da Serra para que apresentasse cópia dos 3 e-tickets expedidos em função da contratação pública sob análise. Em resposta, a Agência apresentou as passagens eletrônicas emitidas em nome de RODRIGO MACHADO FLORENCIO (Bilhete 134-3759014078-79, a fls. 114); RONALDO COSTA SILVA (Bilhete 134-3759014080-81, a fls.

116); e ALEXANDRA MOREIRA GOMES (Bilhete 134-3759014076-77, a fls. 124).

Os bilhetes aéreos de RODRIGO e RONALDO partiam do Rio de Janeiro no dia 15 de novembro de 2010 para Bogotá, com conexão em São Paulo. Incluíam, ainda, o trecho Bogotá-Medellin e o retorno ao Brasil no dia 20 de novembro, chegando em território nacional no dia 21 de novembro, um domingo. Tudo em função do compromisso oficial assumido.

O bilhete de Alexandra, contudo, continha também o trecho aéreo MEDELLIN-CARTAGENA no dia 19 de novembro, o trecho aéreo CARTAGENA-SAN ANDRES ISLA no dia 20 de novembro, o trecho aéreo SAN ANDRES ISLA-BOGOTA no dia 23 de novembro e, então, o retorno ao Brasil, reingressando no território nacional por São Paulo no dia 24 de novembro de 2010, uma quarta-feira.

A troca de e-mails entre Alexandra e a Agência Canoa da Serra, disponível a fls. 122, confirma tal itinerário e acresce a ele o passageiro Armando Cunha Silva, seu companheiro, a partir do trecho Medellin-Cartagena.

Foi informado pela Canoa da Serra a fls. 113 que o trecho Bogotá-Cartagena foi pago por Alexandra com seu cartão de crédito pessoal.

Reitere-se que as saídas e entradas de ALEXANDRA e ARMANDO do Brasil foram registradas pela Polícia Federal, que apresentou os movimentos migratórios do casal a fls. 253/256 do IC 90/2013. Consta na documentação que ambos saíram do Brasil às 06:39 do dia 15/11/2010 e retornaram no dia 24/11/2010 às 07:11, no voo AV085.

Ocorre que nem ALEXANDRA nem ARMANDO gozaram de férias ou outro tipo de afastamento do cargo público nos períodos respectivos de 22 a 24 de novembro de 2010 (para ela) e de 16 a 24 de novembro de 2010

(para ele), como afirmado no memorando expedido pelo Município juntado a fls. 744 do IC 139/2011, que confirma que nenhum dos dois usufruiu de férias no período, não havendo, portanto, causa jurídica para seu afastamento do cargo público nos dias narrados.

Foram, portanto, dias úteis nos quais o Prefeito e a Secretária Municipal deveriam estar no Brasil trabalhando, contudo estavam passeando pelo Caribe Colombiano, tendo recebido remuneração do erário municipal referente a tais dias.

Mas não é só. **Há prova nos autos de que o documento apresentado no processo administrativo de liquidação e pagamento da despesa (Processo nº 9515/10) como sendo o bilhete eletrônico de ALEXANDRA foi falsificado!**

Tal conclusão pode ser alcançada por mera análise documental. Ao contrário do documento apresentado a fls. 124, atribuindo à ALEXANDRA o Bilhete 134-3759014076-77 e incluindo o trecho aéreo para o Caribe Colombiano, a fls. 75 do IC 139/2011 (cópia correspondente a fls. 07 do Processo Administrativo nº 9515/10 apresentada pelo próprio Município de Quissamã), é atribuído à ALEXANDRA o Bilhete 134-3759014080-89. Nota-se apenas um dígito de diferença para o Bilhete 134-3759014080-81, atribuído a RONALDO (fls. 77 e 116), bem como a supressão do trecho referente a Ilha de San Andres no documento de fls. 75.

Ocorre que segundo informações disponíveis no próprio site da companhia aérea Avianca¹, o bilhete eletrônico é composto de 13 dígitos numéricos. Tal informação pode ser confirmada em outros sites da internet², que informam que o número de bilhete aéreo é uma padronização internacional. Ele se inicia com 3 dígitos que identificam a companhia

¹ <https://www.avianca.com.br/check-in>

² https://www.brol.com/airpass_international_ticket_number/

aérea, seguido por 10 números atribuídos individualmente a um passageiro. O número de e-ticket é individual e não pode ser atribuído a mais de uma pessoa.

Quando companhias aéreas usam, após os 13 dígitos, um traço e acrescentam um ou dois dígitos, trata-se de informação para uso interno ou dígito verificador³. Em outras palavras, o número individual do E-Ticket encerra-se no 13º dígito numérico.

Certo é, então, que ALEXANDRA e RONALDO não poderiam ter o mesmo número de E-Ticket. Note-se que a diferença entre os números de E-Tickets de fls. 75 e 77 é apenas o último dígito numérico (o 15º número da sequência), ou seja, já parte do dígito verificador.

A conclusão acerca da falsidade do documento de fls. 75 é reforçada pela análise dos movimentos migratórios de ALEXANDRA. Como já mencionado, a Polícia Federal apresentou nos autos os movimentos migratórios da demandada, onde ficou registrada a sua entrada no Brasil no dia 24/11/2010 às 07:11, no voo AV085, e não no dia 21/11/2010, como faz crer o documento de fls. 07 do Processo Administrativo 9515/10.

Reitera-se, portanto, que uma análise atenciosa revela a evidência da falsidade do documento de fls. 07 do Processo Administrativo 9515/10. Trata-se de uma aparente cópia do e-mail do E-ticket de RONALDO na qual o falsificador alterou o nome do passageiro e o último dígito verificador do número do E-Ticket para que parecesse se tratar de outro bilhete, em nome de ALEXANDRA, contudo não se atentou que o último dígito do E-Ticket é, na verdade, o 13º número da sequência, sendo o 15º numeral mero dígito verificador.

³ https://en.wikipedia.org/wiki/Electronic_ticket

<https://www.aa.com/i18nForward.do?p=/utility/contactAA/TicketNumberLocation.jsp>

Tal falsificação foi feita com o único fim de beneficiar ALEXANDRA MOREIRA CARVALHO GOMES, omitindo a extensão de sua viagem para Cartagena e San Andrés, bem como escondendo o fato de apenas ter retornado para o Brasil no dia 24 de novembro de 2010.

O dolo dos agentes é aferível pela simples consciência e vontade de realizar a viagem para o exterior em dias úteis, sem afastamento do cargo, bem como na falsificação de documento com o fim de encobrir tal fato.

Desta forma, afrontaram diretamente, dentre outros, os princípios constitucionais republicano (art. 1º) e da legalidade (art. 37).

4. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO PEDIDO

I – Da imprescritibilidade da pretensão de reparação por dano ao erário

Registre-se que o entendimento doutrinário e jurisprudencial amplamente majoritário é no sentido de que a ação de ressarcimento ao erário é imprescritível, pois dispõe o art. 37, §5º, da CRFB/88 que “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.**”

Assim, os Réus, por terem causado prejuízo ao erário, são partes legítimas para figurarem no polo passivo da presente ação civil pública.

II – Da ausência de prescrição das sanções por ato de improbidade administrativa

ALEXANDRA GOMES, em que pese ter exercido o cargo de Secretária Municipal de Saúde até 27 de dezembro de 2012, desde o ano de 2005 é servidora efetiva da Câmara Municipal de Quissamã, e atualmente é Vereadora do Município.

Em outras palavras, existe uma continuação do vínculo entre a agente do ato de improbidade e a Administração Pública, vínculo este que não foi encerrado pelo término do exercício do cargo em comissão, haja vista ser detentora de cargo efetivo, como evidenciado pelo CNIS da demandada, juntado aos autos.

Portanto, uma vez que não houve solução de continuidade na relação jurídica estabelecida entre a servidora e a Administração Pública, o prazo prescricional para a apuração da improbidade administrativa deve ser aquele do art. 23, II, da LIA.

Este foi o entendimento sedimentado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, conforme os seguintes precedentes:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 23, I, DA LEI 8429/92. **MANDATO ELETIVO. AFASTAMENTO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO. CONTINUIDADE DO VÍNCULO PARA FINS DE CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL.** ARTS. 9º 10 E 11 DA LEI 8429/92. ELEMENTO SUBJETIVO DO ATO ÍMPROBO EXPRESSAMENTE RECONHECIDO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REVISÃO DAS SANÇÕES IMPOSTAS. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. VERIFICAÇÃO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. A Segunda Turma desta colenda Corte já se pronunciou no sentido de que, caso sejam exercidos cumulativamente, cargo efetivo e

cargo comissionado, ao tempo do ato reputado ímprobo, deve prevalecer o primeiro para fins de contagem da prescrição, em razão do vínculo mantido pelo agente com a Administração Pública.

2. A Corte a quo, com base no conjunto fático e probatório constante dos autos, reconheceu que os recorrentes atuaram de forma dolosa, enriquecendo ilicitamente em prejuízo de recursos públicos, causando lesão ao erário e violando os princípios da administração pública. Assim, é manifesto que a reversão do entendimento exposto no acórdão exige o reexame de matéria fático-probatória, o que é vedado em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

3. A análise da pretensão recursal no sentido de que sanções aplicadas não observaram os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, com a consequente reversão do entendimento manifestado pelo Tribunal de origem, exige o reexame de matéria fático-probatória dos autos, o que é vedado em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

4. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1500988/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/02/2015, DJe 19/02/2015)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. PRESCRIÇÃO. LEI N. 8.429/92, ART. 23, I E II. **CARGO EFETIVO. CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO COMISSIONADA. EXERCÍCIO CONCOMITANTE OU NÃO. PREVALÊNCIA DO VÍNCULO EFETIVO, EM DETRIMENTO DO TEMPORÁRIO, PARA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.**

1. Duas situações são bem definidas no tocante à contagem do prazo prescricional para ajuizamento de ação de improbidade administrativa: se o ato ímprobo for imputado a agente público no exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança, o prazo prescricional é de cinco anos, com termo a quo no primeiro dia após a cessação do vínculo; em outro passo, sendo o agente público detentor de cargo efetivo ou emprego, havendo previsão para falta disciplinar punível com demissão, o prazo prescricional é o determinado na lei específica. Inteligência do art. 23 da Lei n. 8.429/92.

2. Não cuida a Lei de Improbidade, no entanto, da hipótese de o mesmo agente praticar ato ímprobo no exercício cumulativo de cargo efetivo e de cargo comissionado.

3. Por meio de interpretação teleológica da norma, verifica-se que a individualização do lapso prescricional é associada à natureza do vínculo jurídico mantido pelo agente público com o sujeito passivo em potencial. Doutrina.

4. Partindo dessa premissa, o art. 23, I, associa o início da contagem do prazo prescricional ao término de vínculo temporário. Ao mesmo tempo, o art. 23, II, no caso de vínculo definitivo – como o exercício de cargo de provimento efetivo ou emprego –, não considera, para fins de aferição do

prazo prescricional, o exercício de funções intermédias – como as comissionadas – desempenhadas pelo agente, sendo determinante apenas o exercício de cargo efetivo.

5. Portanto, **exercendo cumulativamente cargo efetivo e cargo comissionado, ao tempo do ato reputado ímprobo, há de prevalecer o primeiro, para fins de contagem prescricional, pelo simples fato de o vínculo entre agente e Administração pública não cessar com a exoneração do cargo em comissão, por ser temporário.**

6. Recurso especial provido, para reformar o acórdão do Tribunal de origem em que se julgaram os embargos infringentes (fl. 617) e restabelecer o acórdão que decidiu as apelações (fl. 497).

(REsp 1060529/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/09/2009, DJe 18/09/2009)

ARMANDO CUNHA CARNEIRO, por sua vez, foi prefeito de Quissamã até o ano de 2012, não exercendo outro cargo público no Município posteriormente.

Portanto, considerando o princípio da razoabilidade e da isonomia, havendo multiplicidade de réus, a prescrição deve ser a mesma para todos eles, pois figura-se incongruente a existência de diversos prazos prescricionais relativos ao mesmo ato de improbidade administrativa.

A contagem do prazo prescricional deve iniciar-se na data do desligamento do último agente, evitando-se, assim, a impunidade daqueles que conjuntamente praticaram o suposto ato de improbidade.

Trata-se de situação em que se delineia coautoria na prática do mesmo ato ímprobo, de sorte que o prazo prescricional não pode ser considerado individualmente, sob pena de configurar afronta ao princípio isonômico. Em caso de pluralidades de requeridos, a contagem do prazo prescricional deve ser realizada de forma coletiva.

A título de exemplo, vide a seguinte jurisprudência:

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO SEGUNDA SEÇÃO Tipo:
EMBARGOS INFRINGENTES

n. 0025835-39.2011.4.01.0000

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS INFRINGENTES. ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. PLURALIDADE DE REQUERIDOS. VÍNCULOS CESSADOS EM DATAS DISTINTAS. CONTAGEM

A PARTIR DO DESLIGAMENTO DO ÚLTIMO. INOCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO.

EMBARGOS PROVIDOS.

1.É cabível a interposição de embargos infringentes em face de acórdão proferido em agravo de instrumento quando houver pronunciamento acerca do mérito. Precedente do STJ.

2.A teor do art. 23, I, da Lei 8.429/92, na hipótese de mandato, cargo em comissão ou função de confiança a contagem do prazo prescricional de 05 (cinco) anos inicia-se a partir do rompimento do vínculo com a Administração.

3.Contudo, à míngua de previsão legal, reside a dúvida acerca do início da contagem do prazo prescricional nas hipóteses em que se verifique a multiplicidade de demandados, cujos vínculos cessaram em datas distintas.

4. Com fundamento nos princípios da isonomia e da efetividade punitiva do ato de improbidade administrativa, a contagem do prazo prescricional deve iniciar-se na data do desligamento do último agente, evitando-se, assim, a impunidade daqueles que conjuntamente com o Prefeito, cujo mandato findou-se posteriormente, praticaram o suposto ato de improbidade descrito na inicial.

5. A interpretação adotada pelo voto vencido coaduna-se com o fim almejado pela Lei 8.429/92, dotando-a de maior eficácia possível, além de primar pela igualdade de tratamento entre os réus que supostamente agiram em conluio para a prática do ato de improbidade, assegurando que todos respondam pelo ato ímprobo e não apenas aquele que teve seu vínculo extinto posteriormente.

6. No caso dos autos, depreende-se que, apesar de o ora embargado ter se afastado do cargo público que ocupava (Secretário de Educação do município de Maiquinique/BA) em 02.05.2004, o então prefeito, que figura como requerido também na ação de improbidade administrativa n. 2009.33.07.001290-5, concluiu seu mandato em 31.12.2004, tendo sido ajuizada a ação em 30.07.2009, razão pela qual descabe falar em ocorrência da prescrição quinquenal.

7.Deve prevalecer a tese do voto vencido, tendo em vista que, em caso de pluralidades de requeridos, a contagem do prazo prescricional é realizada de forma coletiva, de sorte que o prazo prescricional previsto no inciso I do art. 23 da Lei 8.429/92 começa a fluir, *in casu*, após ter o último requerido se desligado da Administração Pública.

8.Embargos infringentes providos.

Desembargadora Federal MÔNICA SIFUENTES

Relatora

Fixado, portanto, que para ambos os agentes coautores do ato de improbidade, o prazo prescricional deve ser o mais longo, ou seja, aquele do artigo 23, II, da LIA, passamos a analisar tal dispositivo legal.

Dispõe a LIA que as sanções por ato de improbidade administrativa prescrevem dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

A Lei Orgânica do Município de Quissamã prevê que o Regime Jurídico dos Servidores deverá ser regulado por Lei Complementar (art. 59, VIII) de iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 56, I), cargo que o segundo demandado exerceu por 8 anos.

Ocorre que até a presente data, tal lei não foi editada, aplicando-se aos servidores municipais, por analogia, a CLT.

Como é cediço, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro dispõe que:

Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

Temos, no caso, duas omissões: a) a do poder público de Quissamã em editar o Regime Jurídico de seus servidores, ao arrepio de sua Lei Orgânica; b) a da CLT em estabelecer prazo para demissão por faltas disciplinares.

Portanto, em que pese o Município aplicar por analogia a CLT para reger a situação jurídica de seus servidores, tal não pode ser feito para estabelecer o prazo para demissão por faltas disciplinares, já que também a CLT é omissa em tal ponto.

Permanecendo a omissão, a lacuna deve ser colmatada pelo intérprete jurídico valendo-se daquela lei que mais se assemelha ao caso

concreto. No caso, o Decreto 2.479/1979, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores do Estado do Rio de Janeiro, é tal Lei.

Esse diploma legal prevê, em seu art. 303, §1º, que a falta disciplinar também prevista como crime na lei penal prescreverá juntamente com este.

Temos, no caso, a imputação de ato de improbidade administrativa à demandada ALEXANDRA que, em tese, configuraria ao menos também o crime do art. 297 do CP, cuja prescrição se dá em 12 anos (art. 109, III, do CP).

Considerando, por fim, que os fatos ocorreram no ano de 2010, não se encontra prescrito nem o suposto crime, nem a pretensão de imputação de sanção por ato de improbidade administrativa, devendo tal prazo ser considerado para ambos os supostos coautores do ato ímprobo.

III – DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE CAUSARAM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO, PREJUÍZO AO ERÁRIO E VIOLARAM PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Inicialmente, o fato de ALEXANDRA haver recebido remuneração por dias não trabalhados, nos quais se encontrava em viagem particular para o exterior, especificamente nos dias 22 a 24 de novembro de 2010, configura ato de improbidade administrativa que causou enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário. Reitere-se que ausência do Brasil foi comprovada pelo relatório migratório expedido pela Polícia Federal.

Igualmente, o fato de ARMANDO haver recebido remuneração por dias não trabalhados, nos quais se encontrava em viagem particular para o exterior, especificamente nos dias 16 a 24 de novembro de 2010, configura ato de improbidade administrativa que causou enriquecimento ilícito e

prejuízo ao erário. Reitere-se que ausência do Brasil foi comprovada pelo relatório migratório expedido pela Polícia Federal.

Os fatos subsumem-se ao artigo 9º, caput e inciso XII, da Lei 8.429/92, bem como ao art. 10, *caput*, da mesma lei:

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 nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

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:

Quanto à falsificação de documento público apurada, note-se que tal fraude teve como única beneficiária a demandada Alexandra, o que não apenas aponta para sua participação no ato como também para o fato de que aquilo que se queria esconder – a estadia para o Caribe – estava em situação de irregularidade, bem como indica o fato de que tal estada foi paga com dinheiro público. De outra forma, não haveria interesse em omitir tal fato no processo de liquidação e pagamento da despesa.

Com tal ato de falsificação, o Município foi induzido a realizar o pagamento de bilhete aéreo inexistente, qual seja, o bilhete apresentado a fls. 07 do Processo Administrativo nº 9515/10, o que gerou evidente prejuízo ao erário, uma vez que a liquidação da despesa baseou-se em documento falso.

Contudo não é só. A falsificação do documento por si só configura ato de improbidade administrativa autônomo, uma vez que viola os princípios de honestidade e da legalidade, incidindo no caput do art. 11 da Lei 8.429/92:

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:

Reitere-se que o dolo dos agentes é aferível pela simples consciência e vontade de realizar a viagem particular para o exterior em dias úteis sem afastamento do cargo, bem como na falsificação de documento com o fim de encobrir tal fato, não sendo possível imaginar que a única beneficiária da fraude não tivesse ciência dela.

V - DA CONCLUSÃO

Após a breve exposição fática e doutrinária, necessário é delimitar as ilegalidades apontadas na petição inicial:

- a) Os réus viajaram para o exterior em dias úteis para fins particulares sem que estivessem usufruindo de férias ou outra causa legal para o afastamento do serviço público, causando grave prejuízo ao erário, uma vez que receberam irregularmente pelos dias não trabalhados;
- b) A demandada ALEXANDRA foi beneficiada por falsidade documental nos autos do Processo Administrativo nº 9515/10, de liquidação e pagamento da despesa referente à contratação da Agência Canoa da Serra para a realização da viagem *supra* mencionada, com o fim de encobrir a ilicitude apontada no item “a”, bem como viabilizar o pagamento de sua passagem aérea;
- c) A falsidade documental resta evidenciada pelo fato de que o e-ticket apresentado pela Canoa da Serra como sendo o de Alexandra é diferente daquele apresentado no Processo Administrativo 9.515/10. O relatório migratório de Alexandra está de acordo com o E-Ticket apresentado pela Canoa da Serra, e não de acordo com aquele constante no Processo 9.515/10. Por fim, no documento constante a fls. 07 do Processo 9.515/10, é atribuído a Alexandra o mesmo número de E-ticket atribuído a Ronaldo;

- d) Com tais condutas, os réus praticaram ato de improbidade administrativa que gerou seu enriquecimento sem causa, além de prejuízo ao erário e violação a princípios da administração pública.

5. DA INDISPONIBILIDADE DE BENS COMO GARANTIA IMPRESCINDÍVEL AO INTEGRAL RESSARCIMENTO DO DANO

Conforme se demonstrou à exaustão, a conduta dos demandados reflete não só violação aos princípios constitucionais como também dano ao erário, do que deve resultar o seu integral ressarcimento em favor do Ente público lesado.

A obrigação de reparar o dano é regra que se extrai, já de muito, do art. 159 do Código Civil, tendo merecido expressa referência por parte do texto constitucional (art. 37, § 4º) e pela própria Lei de Improbidade Administrativa (art. 5º). Trata-se de um princípio geral do direito e que pressupõe: a) a ação ou a omissão, dolosa ou culposa, do agente; b) a constatação do dano, que pode ser material ou moral; c) a relação de causalidade entre a conduta do agente e o dano verificado; d) que da conduta do agente surja o dever jurídico de reparação.

Deste modo, verificada, a partir da disciplina contida no art. 10 da Lei nº 8.429/92, a ocorrência de lesão ao erário, o acervo patrimonial dos agentes públicos estará sujeito à plena responsabilização, aplicando-se, aqui, a regra geral de que o devedor responde, para o cumprimento de suas obrigações, com todos os seus bens “presentes e futuros, salvo as restrições estabelecidas em lei” (art. 789 do Novo Código de Processo Civil).

O desiderato de “integral reparação do dano” será alcançado, assim, por intermédio da declaração de indisponibilidade de tantos bens de expressão econômica quantos bastem ao restabelecimento do *status quo ante*. É o que estabelece o art. 37, § 4º, da Constituição Federal, regra que vai encontrar correlata previsão na Lei nº 8.429/92, art. 7º (“quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá á autoridade administrativa responsável pelo

inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado. Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o *caput* deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito").

Por tratar-se de medida cautelar, torna-se necessária a demonstração do *fumus boni iuris*, da plausibilidade do direito pleiteado pelo autor, de sua probabilidade de vitória, o que, no caso em tela, resulta dos sólidos elementos probatórios coligidos nos Inquéritos Civis em anexo e da própria narrativa dos fatos, vazada na presente inicial.

No que se refere ao *periculum in mora*, inclina-se a melhor doutrina por estar implícito às condutas de improbidade administrativa, pois presumido pelo art. 7º da Lei nº 8.429/92, o que dispensa o autor da demonstração da intenção de dilapidação ou desvio patrimonial por parte dos demandados.

Portanto, presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, indispensáveis a concessão de medida liminar de indisponibilidade de bens dos demandados.

Estima o Ministério Público tal valor em R\$10.772,50, uma vez que se trata do valor equivalente à passagem aérea de ALEXANDRA (fls. 122), acrescida de juros e correção monetária, tendo sido a atualização calculada pelo site do TJRJ, conforme documento anexo.

VI. DO PEDIDO DE AFASTAMENTO LIMINAR CAUTELAR DA AGENTE PÚBLICA QUE OCUPA CARGO OU FUNÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os fatos narrados nesta exordial são por demais graves. Trata-se de tentativa de burlar o procedimento de controle e efetivação da despesa pública com o fim de favorecer agente que ocupa hoje o cargo de Vereadora do Município de Quissamã.

A falsificação de documento apresentado em processo administrativo demonstra descaso pela legalidade e indica a concreta possibilidade de que a demandada, na qualidade de Vereadora ou de servidora pública, valha-se de todos os meios para obstaculizar a instrução da presente ação, inclusive falsificando outros documentos.

Por tal razão, seu afastamento cautelar deve ser determinado nestes autos, até o desfecho do processo, com fundamento no art. 20, da Lei n.º 8.429/92:

“Art. 20 - A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.”

A respeito da possibilidade da medida requerida ensina Fábio Medina Osório (Improbidade Administrativa, Ed. Síntese, 2º ed. pág. 242):

*“Em primeiro lugar, se existem indícios de que o Administrador Público, ficando em seu cargo, poderá perturbar, de algum modo, a coleta de provas do processo, o afastamento liminar se impõe imediatamente, inexistindo poder discricionário da autoridade judiciária. **Não se mostra imprescindível que o agente público tenha, concretamente, ameaçado testemunhas ou alterado documentos.** mas basta que, pela quantidade de fatos, pela complexidade da demanda, pela notória necessidade de dilação probante, se faça necessário, em tese, o afastamento compulsório e liminar do agente público do exercício do cargo, sem prejuízo de seus vencimentos, enquanto persistir a importância da coleta de elementos informativos ao processo”.*

Ora, se sequer é imprescindível a demonstração de alteração de documentos, a *contrario sensu*, quando há provas de que o agente público foi beneficiado por tal tipo de manobra, a necessidade de afastamento se torna evidente.

Diante de todo o exposto, requer o Ministério Público que **ALEXANDRA MOREIRA CARVALHO GOMES** seja afastada liminarmente dos cargos de Vereadora e de Servidora Pública do Município de Quissamã que ocupa, pelo prazo que Vossa Excelência entender conveniente para que a instrução processual esteja materializada nos autos, sem que a ré possa usar do seu poder político para influenciar na colheita probatória.

5 - DOS PEDIDOS:

Ante o exposto, requer o Ministério Público:

- 1) a distribuição da presente;
- 2) a decretação, liminarmente e *inaudita altera pars*, da **indisponibilidade de bens dos demandados, tantos quantos bastem à garantia do integral ressarcimento dos danos causados ao patrimônio público no valor atualizado de R\$10.772,50**, comunicando-se a indisponibilidade de bens ao Banco Central, Detran, Departamento de Aviação Civil, Capitania dos Portos e, através da Corregedoria de Justiça, aos Cartórios de Registros de Imóveis do Estado, e requisitando-se da Receita Federal o envio das cinco últimas declarações de renda dos demandados;
- 3) O **afastamento cautelar** da 1ª ré de seus cargos de Vereadora e Servidora da Câmara Municipal, como forma de defender o bem comum e a probidade na administração pública contra a reincidência específica na prática de atos de improbidade administrativa e, em especial, evitar a reiteração da falsificação de documentos que prejudiquem a instrução probatória;
- 4) a notificação dos réus para, no prazo de 15 (quinze) dias, oferecer manifestação por escrito, nos termos do art. 17, §7º, da Lei nº 8.429/38;

- 5) Com a vinda ou não de manifestação, seja recebida a petição inicial, citando-se os Demandados para, querendo, ofertarem contestação no prazo legal, sob pena de revelia;
- 6) Seja o Município de Quissamã cientificado da presente ação para, caso queira, integrar o polo ativo da demanda, conforme artigo 17, §3º, da Lei 8429/92;

7) Seja ao final julgado procedente o pedido, acolhendo-se a pretensão ora deduzida, para que:

- a) sejam condenados os réus a indenizarem os prejuízos materiais causados ao Município de Quissamã, decorrentes dos dias pelos quais receberam remuneração pelo exercício do cargo público sem que houvesse a respectiva contraprestação, qual seja, o efetivo trabalho;
- b) seja a demandada ALEXANDRA condenada a ressarcir os prejuízos materiais decorrentes do pagamento, pelo Município de Quissamã, de passagem aérea inexistente, qual seja, o bilhete de fls. 07 do Processo Administrativo nº 9515/10;
- c) Seja julgado procedente o pedido para, em decorrência do **ato de improbidade administrativa** condenar os requeridos nas penas previstas no artigo 12 da Lei 8.429/92;
- d) sejam condenados os réus nos ônus da sucumbência, a serem revertidos ao Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral de Justiça do Rio de Janeiro, nos termos da Resolução PGJ nº 671/95.

8) Em provas, requer que seja oficiado à Avianca para que:

- a) forneça cópia dos Bilhetes aéreos 134-3759014076-77, 134-3759014080-89 e 134-3759014080-81;
- b) informe detalhadamente como é composto o número de seus E-Tickets;
- c) forneça cópia integral do Bilhete Aéreo utilizado pelo passageiro ARMANDO CUNHA CARNEIRO DA SILVA para ingressar no Brasil em 24/11/2010 no voo AV085, incluindo trechos anteriores na mesma reserva, caso existam.

4) Protesta por todos os meios de prova em direito admitidos, a serem especificados oportunamente, incluindo a perícia imobiliária referida, apresentando com a presente inicial o Inquérito Civil Público nº 135/2007 da Promotoria de Tutela Coletiva – Núcleo Araruama.

5) Dá à causa o valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Nestes termos,
Pede deferimento.

Macaé, 13 de junho de 2018.