



Apelação Cível nº 0061299-73.2014.8.19.0004
Apelante: DORALICE DA SILVA CORDEIRO
Apelado: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Relator: DES. EDSON VASCONCELOS

ACÓRDÃO

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – UTILIZAÇÃO, EM SERVIÇO PARTICULAR, DO TRABALHO DE SERVIDORES PÚBLICOS – CONDUTA ÍMPROBA CARACTERIZADA – SANÇÕES PREVISTAS NA LEI 8429/94 – VALORAÇÃO DOS ELEMENTOS PROBATÓRIOS COLHIDOS NO INQUÉRITO CIVIL – SENTENÇA CORRETA – DESPROVIMENTO DO RECURSO – Ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Ré que, enquanto ocupante do cargo de Secretária do Meio Ambiente no Município de São Gonçalo, nomeou servidores fantasmas na Secretaria. Além disso, nomeou duas servidoras para realizarem serviços particulares em seu domicílio, uma funcionando como sua empregada doméstica e, a outra, como cuidadora de sua mãe. Autoridade e materialidade demonstradas pelo Ministério Público. Ocorrência das condutas caracterizadoras de improbidade administrativa. Valoração dos elementos probatórios colhidos no inquérito civil e colacionados aos autos. Desnecessidade de repetição da prova em juízo. Jurisprudência do STJ. Ré que não demonstrou a existência de fato impeditivo ao direito do autor. Comportamento processual passivo em juízo. Não cumprimento do ônus probatório que lhe competia. Sentença correta, com aplicação das sanções previstas no artigo 12 da Lei 8429/94. Desprovimento do recurso.



Vistos, relatados e discutidos estes autos, na apelação cível em que figura como apelante DORALICE DA SILVA CORDEIRO, sendo apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO,

ACORDAM os Desembargadores que participam da sessão da Décima Sétima Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça, à unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso, nos termos do voto do relator.

Rio de Janeiro,

Des. Edson Vasconcelos
Relator





RELATÓRIO

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ajuizou ação civil pública por ato de improbidade administrativa em face de DORALICE DA SILVA CORDEIRO. Alega que, mediante sua 1ª Promotoria de Tutela Coletiva de São Gonçalo, instaurou, em outubro de 2012, inquérito civil para apuração de irregularidades no quadro de funcionários da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, em especial a existência de “funcionários fantasmas” na referida pasta. Alega que ficou evidenciado que a ré, quando atuou como secretária do Meio Ambiente, realizou inúmeras nomeações irregulares no âmbito da Secretaria. Aduz que, de acordo com depoimentos colhidos no curso da investigação, além dos funcionários “fantasmas”, alguns servidores do órgão eram “cedidos informalmente” pela ré para que executassem tarefas externas, vinculadas ao gabinete do vereador Marlos Costa. Assevera que, consoante apurado após denúncia anônima, a ré Doralice nomeou duas senhoras como servidoras da secretaria municipal do Meio Ambiente mas que, em verdade, exerciam as funções de empregada doméstica em sua residência e de acompanhante de sua mãe. Ademais, outros funcionários da Secretaria estavam trabalhando para o vereador Marlos. Aduz que um colaborador com a investigação alegou que a gestão dos funcionários ausentes ficava a cargo do servidor Márcio Cristóvão de Souza Fragoso, que, a mando da Secretária, abonada as faltas dos comissionados. Aduz que, em incursão no gabinete do vereador Marlos Costa, na Câmara Municipal de São Gonçalo, este informou que “os funcionários Adriano Duarte de Figueiredo, matrícula 106378 e Credimaria Rangel Fiuza Pereira, matrícula 1270/2013, são funcionários cedidos informalmente pela Secretária de Meio Ambiente Dora Cordeiro e que os mesmos fazem trabalhos externos ao seu gabinete”. Assevera que foi realizada incursão na residência da ré, quando a funcionária Jane Mara, para não ser localizada,





apresentou-se com o nome de “Dina”. Aduz que o funcionário Marcio Cristóvão de Souza Fragoso prestou depoimento e confirmou a existência de funcionários fantasmas na Secretaria e que indicava para a secretária do meio ambiente os funcionários faltantes, mas a mesma lhe determinava que “*abonasse as faltas e deixasse o restante com ela*”. Indicou que os servidores Priscila de Souza Lemos Pinto, Adriano Duarte de Figueiredo, Lucila Alves de Melo Caldas e Cleidimaria Rangel Fiuza Pereira, sequer compareciam à Secretaria. Sustenta o Ministério Público, ainda, que a Sra. Vera Lucia de Oliveira reconheceu que trabalha há três anos como acompanhante da mãe da Secretária do Meio Ambiente Doralice Cordeiro, mas que era remunerada pela Prefeitura. Aduz que ficou comprovado que a empregada doméstica de Doralice, Sra. Jane Mara, e a acompanhante da mãe da ré, Sra. Vera Lúcia, foram nomeadas em janeiro de 2013 e exoneradas em abril de 2013 e receberam, no período, dinheiro público sem a devida prestação do serviço na entidade pública, a mando da ré. Ressalta o Ministério Público que há clara postura ímproba da ré Doralice Cordeiro, que, enquanto Secretária de Meio Ambiente no Município, nomeou diversos funcionários para a secretaria sob sua gestão, negociando, com eles, favorecimento político através da cessão ao gabinete do vereador Marlos Costa. Ademais, lotou duas funcionárias (Jane Mara e Vera Lúcia) para que recebessem seus proventos pelo Município ao tempo que prestariam serviços externos e particulares para a secretária, e nomeou a prima, Raquel Tinoco. Requer o Ministério Público que seja reconhecida a prática dos atos de improbidade administrativa previstos nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei 8429/92, aplicando-se as sanções do artigo 12, além da condenação da ré no ônus de sucumbência. (fls. 02/18).

Providenciada a notificação da requerida, na forma do artigo 17, §7º da Lei 8429/92. (fls. 276).





Defesa preliminar às fls. 288/292.

Decisão de fls. 305 recebeu a petição inicial e determinou a citação da ré.

Contestação às fls. 313/318. Alega a parte ré que o Ministério Público não tem legitimidade para pleitear o ressarcimento dos supostos danos ocorridos. Assevera que para caracterização de improbidade administrativa é imprescindível a existência de conduta dolosa por parte do agente. Ressalta que a ilegalidade transmuda-se em improbidade quando há evidente má-fé e desonestidade por parte do administrador. Assevera que o pleito do Ministério Público baseia-se em denúncia anônima, e que os depoimentos foram prestados pelos funcionários sem a observância do contraditório. Aduz que, por isso, a prova colhida não serve para a condenação por improbidade. Ressalta que a denúncia anônima foi realizada antes da nomeação da ré como secretária do meio ambiente, que se deu em janeiro de 2013. Sustenta que exonerou servidores como forma de diminuir os gastos da secretaria e que as servidoras indicadas como “fantasmas” efetivamente trabalhavam na Secretaria, consoante comprova folha de ponto. Colaciona os documentos de fls. 319/330.

Decisão saneadora às fls. 352.

Decisão de fls. 364 declarou a perda da prova oral pela parte ré, em razão da não apresentação do rol de testemunhas.

Memoriais às fls. 369 e 373/377.

A sentença julgou procedente o pedido, nos seguintes termos:

“ Posto isso, JULGO PROCEDENTES os pedidos formulados na inicial para: 1) CONDENAR o réu a ressarcir ao Erário o



prejuízo causado, em valor que deve ser apurado em sede de liquidação de sentença, na forma da fundamentação acima, corrigido a partir da data da malversação da verba pública até seu efetivo ressarcimento, incidindo juros legais de mora, a contar da citação, bem como a pagar multa civil no valor correspondente a duas vezes o valor do dano acima informado; 2) SUSPENDER os direitos políticos da ré pelo prazo de 05 (cinco) anos; 3) PROIBIR de contratar com o Poder Público ou de RECEBER benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de 05 (cinco) anos. Em consequência, JULGO EXTINTO O PROCESSO, COM JULGAMENTO DO MÉRITO, na forma do art. 487, inciso I do CPC c/c art. 18 da LIA.

Por fim, condeno o réu ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios, estes, no valor de 10% da condenação, que deverão ser revertidos ao Fundo Estadual do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, na forma da Lei Estadual 2819, de 07/11/1997, regulamentado pela resolução CPGJ 801, de 19/03/1998.

Publique-se. Intimem-se.

Dê-se ciência pessoal ao Ministério Público.

Transitado em julgado e, certificado quanto às despesas processuais, dê-se baixa e arquivem-se.”

Apelação de DORALICE DA SILVA CORDEIRO. Alega que “a presente ação se baseia em denúncia anônima, o que, de início, deve ser recebido com todas as reservas possíveis; além de uma prova colhida basicamente *manus militaris*, conforme admite a própria inicial quando revela que as testemunhas



ouvidas no ICP foram conduzidas por agentes do GAP, através de incursões na residência da requerida.” Alega que os depoimentos prestados em sede de inquérito civil não servem à condenação, pois prestados sem a observância do contraditório. Assevera que para condenação por ato de improbidade é imprescindível a ocorrência de dolo específico do agente público. Ressalta que a denúncia anônima que motivou a instauração do inquérito civil foi anterior à sua nomeação na Secretaria e não faz referência à sua pessoa. Alega que o juízo singular não indicou quais princípios administrativos violados, a justificar a condenação em reparação pecuniária. Reedita os argumentos expostos na contestação, requerendo a reforma da sentença para sejam julgados improcedentes os pedidos. (fls. 397/406)

Contrarrazões às fls. 432/441.

Parecer da Procuradoria de Justiça às fls. 452/474.

É o relatório.



VOTO

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público em face de Doralice da Silva Cordeiro, em que as condutas imputadas podem ser sintetizadas da seguinte forma: a ré, quando atuou como Secretária do Meio Ambiente no ano de 2012, teria nomeado duas servidoras “fantasmas” na Secretaria, que nunca compareciam ao gabinete e que, em verdade, prestavam serviço particular em sua residência. A primeira, de nome Jane Mara, atuava como sua empregada doméstica, e, a segunda, de nome Vera Lúcia, como cuidadora de sua mãe. Ademais, teria cedido informalmente dois funcionários da Secretaria para trabalhar no gabinete do vereador Marlos Costa, em troca de favorecimento político. Por fim, determinava ao funcionário subordinado à Secretaria que abonasse as faltas de outros funcionários fantasmas, em claro ato de improbidade.

Fundamentando-se nos elementos colhidos no inquérito civil, que demonstraram a veracidade das condutas imputadas, a sentença julgou procedente a pretensão, condenando a ré nas penas de ressarcimento ao erário, pagamento de multa civil correspondente a duas vezes superior ao valor do dano, a ser apurado em liquidação de sentença, suspensão dos direitos políticos por cinco anos e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais, diretos ou indiretos, pelo prazo de cinco anos.

Posto isso, insurge-se a ré no presente recurso de apelação, pretendendo a reforma da sentença ao fundamento de que as provas do inquérito civil que fundamentaram a condenação não foram produzidas sob o contraditório. Ademais, alega que o inquérito foi baseado em denúncia anônima, que considera de questionável credibilidade. Sustenta, ainda, que não restou demonstrado o dolo específico em sua atuação e que o juízo singular não indicou de forma específica os princípios administrativos violados, o que considera essencial à condenação.

Resumida a questão submetida a esta instância revisora, cumpre à partida esclarecer que, de fato, o conjunto probatório colhido pelo Ministério Público aponta de forma clara para a conduta ímproba da ré, em afronta aos mais comezinhos princípios que regem a Administração Pública.

O depoimento de Marcio Cristóvão de Souza Fragoso é claro no sentido de que a ré, enquanto ocupante do cargo de Secretária do Meio Ambiente, nomeou duas servidoras para que realizassem trabalhos particulares em sua residência, uma, sua empregada doméstica e, a outra, cuidadora de sua mãe, determinando ao depoente, responsável pelo departamento pessoal, que abonasse as faltas das aludidas servidoras ausentes. Confira-se, pois, trecho de seu depoimento (fls. 180):

“ Afirmou o declarante que é administrador de empresas e trabalha atualmente como coordenador da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que é responsável pelo departamento pessoal e departamento de recursos humanos, porém possui inúmeras funções na Secretaria por conta da falta de contingente.

(...)

Que confirma a existência de funcionários fantasmas na secretaria, que fiscaliza a frequência dos servidores e indica para a secretária aqueles que não compareceram, mas a secretária determina ao declarante que abone as faltas e deixe o restante com ela;

(...)

Que sabe dizer que a servidora Jane Mara de Paula e Silva, diretora de divisão, apenas esteve na Secretaria no dia de sua



posse, tendo o declarante sido orientado pela própria secretária para acompanhar a Jane Mara em todos os atos, que o declarante ouviu dizer que Jane Mara é empregada doméstica na residência de Doralice, sendo que ambas residem em Piratininga; que, da mesma forma, conheceu a Sra. Vela Lúcia de Oliveira, chefe de setor, no dia de sua posse; que a declarante ouviu dizer que Vera é enfermeira ou acompanhante da mãe de Doralice, que é idosa, sofreu cirurgia e reside no bairro Califórnia, São Gonçalo; que Doralice exige dos servidores comissionados indicados por ela que lhe repassem um percentual de 5% dos vencimentos, em dinheiro, sob a alegação de que este valor será repassado ao partido verde, cujo diretório de São Gonçalo é presidido pela Doralice; que, ao que saiba, a Secretária do Meio Ambiente não tem dinheiro, porque os poucos servidores que ali trabalham se cotizam para comprar de tudo, como água, café, açúcar e até tomadas; que o declarante, por ser meio “faz-tudo” da secretaria, acaba sendo muito demandado e tira dinheiro de seu bolso para estas despesas corriqueiras que, em tempo, esclarece que quando um dos policiais do GAB esteve na Secretaria de meio Ambiente a fim de cumprir a diligência sobre funcionários fantasmas, o declarante foi orientado a preparar documentos de exoneração de Jane Mara e Vera Lúcia, apenas para deixar guardados caso algo acontecesse; que quando o declarante apresentou atos de exoneração a Doralice, que determinou ao declarante que deixasse aquilo guardado porque a investigação do MP não daria em nada.”



Esse depoimento é corroborado pelo depoimento da própria VERA LÚCIA DO OLIVEIRA, nomeada pela ré Doralice para ocupar cargo na Secretaria de Meio Ambiente, mas, em verdade, atuar como cuidadora particular de sua mãe. Confira-se, pois, o trecho de sua declaração (fls. 183):

“ Afirmou a declarante que trabalha há três anos como acompanhante da Sra. Maria Madalena da Silva Cordeiro, todas as noites, com folga quinzenal, sendo que recebe, desde janeiro, a quantia de R\$1.000,00; que a senhora Madalena, residente a rua Antônio Gomes, lote 01, quadra 032, bairro Jardim Califórnia, São Gonçalo (em frente ao colégio Mentor Couto), é mãe da Secretária Municipal de Meio Ambiente, Doralice Cordeiro, que não tem muito contato com Doralice, pois a mesma mora distante, em Piratininga, Niterói; que falam mais pelo telefone, sendo que Doralice manda o dinheiro para a declarante; que no início do ano, Doralice convidou a declarante para assumir um cargo na Prefeitura, sem trabalhar, apenas para receber seus vencimentos por lá; que a declarante e a Sra. Madalena ficaram receosas, pois sabiam que isso não estava certo; que Doralice afirmou que não haveria problema, que nada aconteceria; que então a declarante acabou aceitando, mas sempre teve medo de que algo acontecesse; que a declarante assumiu seu cargo em fevereiro, recebendo um salário mínimo de remuneração; que a complementação, de aproximadamente R\$300,00 (trezentos reais), é paga pela Doralice; que, no entanto, a declarante foi exonerada recentemente (dia 05.04.13) porque, segundo Doralice, houve um “probleminha”, que no dia de ontem a declarante recebeu um telefonema a mando da Doralice alertando que alguém iria





procurar a declarante e orientando que a mesma informasse que havia trabalhado na Prefeitura por pouco tempo, mas que já havia sido exonerada; que a declarante esperou, mas ninguém foi até sua residência ontem; que somente hoje os policiais da GAP (grupo de apoio ao promotor) estiveram na casa da declarante e ela, que não sabe mentir, foi orientada a contribuir com o Ministério Público; que como a declarante é pessoa honesta, assim como a Sra. Madalena, achou por bem vir a esta promotoria de justiça para falar a verdade; que a declarante tem vida simples, reside numa casa modesta, herdada de seus pais, e sempre trabalhou para seu sustento, sendo que ainda ajuda seus dois sobrinhos e às vezes seu irmão.”

Como se vê, não há dúvidas de que a ré Doralice da Silva Cordeiro se aproveitou dolosamente de sua competência para prover os cargos da Secretaria do Meio Ambiente com a finalidade exclusiva de satisfazer seus interesses particulares, em conduta audaciosa que, de forma perplexa, confunde a gestão da coisa pública com a sua esfera privada.

A conduta constitui ato de improbidade administrativa que, concomitantemente, importa enriquecimento ilícito, causa prejuízo ao erário e atenta contra os princípios da administração pública. Amolda-se, pois, às condutas descritas na Lei 8429/92, notadamente as previstas no artigo 9º, IV, (utilizar em serviço particular o trabalho de servidores públicos), no artigo 10, XIII (permitir que se utilize o trabalho de servidor público em serviço particular) e artigo 11, *caput* e inciso I (violação ao dever de honestidade, legalidade e lealdade às instituições, além de praticar ato visando fim diverso daquele previsto na regra de competência).





E nem se argumente que a prova trazida aos autos não poderia servir de convencimento do julgador.

Previsto no artigo 129, III da Constituição Federal, o inquérito civil trata-se de investigação administrativa a cargo do Ministério Público e é destinado a colher elementos de convicção para o eventual ajuizamento, de forma responsável, de ação civil pública. Com o objetivo de perquirir a materialidade e autoria de fatos, pode-se por meio do inquérito civil promover diligências, requisitar documentos, informações, exames e perícias, tomar depoimentos, proceder vistorias e inspeções.

Na forma de orientação do Superior Tribunal de Justiça "as provas colhidas no inquérito têm valor probatório relativo, porque colhidas sem a observância do contraditório, mas só devem ser afastadas quando há contraprova de hierarquia superior, ou seja, produzida sob a vigilância do contraditório" (REsp 644.994/MG, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/02/2005, DJ 21/03/2005, p. 336) (grifo)

Na mesma linha de raciocínio, a Procuradoria de Justiça, no valioso parecer de fls.452/474, esclarece que no inquérito civil admite-se o contraditório diferido, *“considerando que todo o material trazido pelo Parquet se encontra à disposição dos réus para contradita-lo através das provas permitidas no ordenamento jurídico e que guardem pertinência com o objeto da demanda. Não há, pois, ofensa ao referido princípio, mas sim limitação imanente do mesmo, que fica diferido para momento posterior.”*

À luz desse entendimento, caberia a ré, na hipótese dos autos, adotar uma postura probatória ativa em juízo e contrapor-se à robusta prova colhida pelo Ministério Público, o que não foi feito.



Com efeito, conquanto intimada pelo juízo singular para juntar o rol de testemunhas e produzir prova documental superveniente, a demandada ficou-se inerte. Ademais, conformou-se em apresentar memoriais finais, sem apresentar qualquer oposição quanto à conclusão da etapa instrutória da fase de conhecimento, não demonstrando qualquer fato impeditivo do direito do autor na forma do artigo 333, II, do Código de Processo Civil de 1973, correspondente ao artigo 373, II do Código de Processo Civil de 2015.

Uma vez assegurado o contraditório participativo pelo juízo singular e adotado um comportamento processual passivo da ré, não há falar em violação a qualquer garantia constitucional, tendo agido com absoluta correção o juízo singular ao atribuir forte carga probatória aos elementos probatórios trazidos pelo Ministério Público, que indicam de forma clara a materialidade e autoria das condutas caracterizadoras de improbidade administrativa.

É o que basta, pois, para prestigiar-se a sentença guerreada, que está muito bem fundamentada e concluiu pelo agir consciente da demandada, pois “*os depoimentos colhidos no inquérito civil foram bastante contundentes acerca do esquema armado pela ré*”, que demonstraram que “*enquanto Secretária de Meio Ambiente deste Município, nomeou diversos funcionários para a secretaria sob sua gestão, negociando, com eles, favorecimento político através da cessão ao gabinete do vereador Marlos Costa, lotou duas funcionárias (Jane Mara e Vera Lúcia) para que recebessem seus proventos pelo Município ao tempo que prestariam serviços externos e particulares para a secretaria, e nomeou a prima, Raquel Tinoco, que quase nunca comparece à Secretaria, atingindo com isso os princípios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade.*”

Inafastável, pois, a aplicação das sanções previstas no artigo 12 da Lei 8429/92, à luz do princípio da proporcionalidade e sempre tendo em vista a extensão



do dano causado e o proveito patrimonial obtido, não havendo o que reparar no provimento jurisdicional recorrido, revestido de absoluta juridicidade.

À conta de tais fundamentos, o voto é no sentido de negar provimento ao recurso.

Rio de Janeiro,

Des. Edson Vasconcelos
Relator