



ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Comarca de Acopiara

1ª Vara Cível da Comarca de Acopiara

Processo: 0280002-09.2021.8.06.0029

Classe: AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64)

Assunto: [Enriquecimento ilícito]

Parte Autora: PROCURADORIA GERAL DE JUSTICA

Parte Ré: FRANCISCO VILMAR FELIX MARTINS e outros

Valor da Causa: RR\$ 46.200,00

Processo Dependente: []

SENTENÇA

I – DO RELATÓRIO

Cuida-se de **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ** em desfavor de **FRANCISCO VILMAR FÉLIX MARTINS** e de **FRANCISCO OZEMAR DA SILVA**, ex-Prefeito do Município de Acopiara/CE e radialista no Município de Iguatu/CE, respectivamente, ambos qualificados nos autos.

Narra o Ministério Público que, entre 1º de abril de 2013 e 17 de outubro de 2016, o requerido Francisco Ozemar da Silva foi nomeado e remunerado pelo Município e Acopiara no cargo comissionado de Assessor de Articulação Intersetorial, sem, contudo, exercer efetivamente as funções do cargo, caracterizando a figura de servidor “fantasma”.

Segundo a inicial, há incompatibilidade de horários entre o exercício do cargo público e as atividades desempenhadas pelo promovido na Rádio Liberdade AM de Iguatu, onde atuava como radialista no mesmo período em que deveria estar à disposição do Município. Apontou que não foram juntados documentos idôneos que comprovassem o efetivo exercício da função comissionada, inexistindo registros de frequência ou outros meios formais que atestassem a assiduidade. Ao contrário, postagens em redes sociais, declarações de funcionários do gabinete e do proprietário da rádio confirmaram a ausência do promovido do serviço público.

Aduz que o então Prefeito Francisco Vilmar Félix Martins, na qualidade de superior hierárquico e ordenador das despesas, teria sido conivente com a situação, permitindo a percepção indevida de remuneração pelo servidor irregularmente nomeado, gerando prejuízo ao erário estimado em R\$ 46.200,00 (quarenta e seis mil e duzentos reais).

O Ministério Público fundamentou o pedido nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei n.º 8.429/1992, apontando a ocorrência de enriquecimento ilícito, dano ao erário e violação aos princípios da Administração Pública, pleiteando a condenação dos promovidos nas sanções previstas no art. 12 da referida Lei. Requereu, por fim, o julgamento procedente da ação, com declaração da improbidade e aplicação das sanções cabíveis (id. 48526242).

Decisão que deferiu a indisponibilidade de bens para resguardar a devida reparação do erário proferida em 06/04/2021, sendo a indisponibilidade em relação a Francisco Ozemar da Silva no valor de R\$ 161.700,00 (cento e sessenta e um mil e setecentos reais) e a indisponibilidade em relação a Francisco Vilmar Félix Martins no valor de R\$ 115.500,00 (cento e quinze mil e quinhentos reais) (id. 48524270).

Durante a tramitação do feito, sobreveio a edição da Lei n.º 14.230/2021, que promoveu alterações significativas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/92), notadamente a exigência da presença do dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa em qualquer de suas modalidades, bem como a abolição da modalidade culposa. Assim, instado a se manifestar, o Ministério Público pugnou pela suspensão da tramitação do feito até o julgamento definitivo pelo Supremo Tribunal Federal do Tema de Repercussão Geral n.º 1199 (id. 48526229).

Acolhido o parecer ministerial e determinada a suspensão do feito, bem como a suspensão do prazo prescricional (id. 48526232). Posteriormente, contudo, a suspensão foi revogada, ocasião em que o Ministério Público foi intimado para se manifestar acerca do interesse no prosseguimento do feito (id. 63654104).

Em 19/09/2023 os réus apresentaram petição requerendo a revogação da decisão de indisponibilidade de bens, alegando, em síntese, que a medida fora deferida sob a égide da redação anterior da Lei n.º 8.429/1992, na qual o perigo da demora era presumido, mas que a Lei n.º 14.230/2021 alterou substancialmente a disciplina da matéria, convertendo a indisponibilidade de bens de tutela de evidência em tutela de urgência, exigindo não apenas a probabilidade do direito, como também a demonstração concreta do perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo. Sustentaram a ausência de alienação, oneração ou dilapidação patrimonial que justificasse a constrição, sendo a decisão originária baseada unicamente em presunção já superada (id. 69293365).

Assim, diante do pleito acima relatado, este Juízo constatou a ausência de demonstração concreta de risco de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo, sobretudo a ausência de oitiva prévia do réu, como condição para a decretação da medida. Diante de tais fundamentos, em 20/09/2023 foi revogada a decisão que havia decretado a indisponibilidade dos bens, determinando o desbloqueio dos valores bloqueados (id. 69323172).

Citados, os demandados Francisco Ozemar da Silva e Francisco Vilmar Félix Martins apresentaram contestação conjunta, sustentando, em preliminar, a ocorrência de cerceamento de defesa, sob o argumento de que o Ministério Público não produziu provas concretas da prática de ato de improbidade, limitando-se a juntar documentos genéricos incapazes de demonstrar a materialidade da acusação. Alegaram, ainda, a ausência de justa causa para a propositura da ação, pois não haveria indícios mínimos que justificassem a imputação, bem como a falta de individualização das condutas de cada requerido, o que inviabilizaria o pleno exercício da ampla defesa. Destacaram que a imputação de que Francisco Ozemar teria exercido cargo em comissão sem prestar serviços, caracterizando a condição de servidor “fantasma”, não encontra suporte probatório idôneo, cabendo ao Ministério Público comprovar os fatos constitutivos de sua pretensão. Quanto ao ex-Prefeito Francisco Vilmar, sustentou-se que sua inclusão no polo passivo decorreu apenas do exercício do cargo de chefe do Executivo municipal, sem que tenha sido apontada conduta concreta que demonstrasse má-fé ou participação em ato de improbidade. Argumentaram, ainda, que eventual irregularidade administrativa não se confunde com ato ímprobo, sendo imprescindível a demonstração do dolo específico para caracterizar improbidade, conforme entendimento pacífico do Superior Tribunal de Justiça. Ressaltaram que a Lei n.º 14.230/2021 reforçou a necessidade de dolo para todas as modalidades de improbidade, afastando a responsabilização por mera culpa. Quanto ao mérito, alegaram inexistir qualquer prova de desvio de recursos ou de enriquecimento ilícito, sustentando que a acusação se baseia em presunções e em denúncia de caráter político. Aduziram que o cargo ocupado por Francisco Ozemar tinha natureza política, não estando sujeito a controle rígido de frequência. Defenderam, ainda, que a ilegalidade

simples não pode ser equiparada à improbidade, e que eventual falha administrativa não configura má-fé. Requereram, por fim, a improcedência da ação por ausência de dolo e inexistência de ato ímprobo (id. 83371080).

Instado a se manifestar acerca da contestação apresentada, o Ministério Público apresentou réplica (id. 86313211). Em relação às preliminares levantadas, o autor refutou a alegação de ausência de provas do ato ímprobo, destacando que a documentação acostada à inicial comprova a incompatibilidade de horários entre o exercício do cargo de Assessor de Articulação Intersetorial e a atividade de radialista desempenhada por Francisco Ozemar, que laborava em emissora de rádio no mesmo período em que deveria estar à disposição da Prefeitura. Ressaltou que os documentos juntados ao processo, inclusive postagens em redes sociais e depoimentos de servidores do Gabinete do Prefeito, confirmam a ausência do requerido no serviço público, demonstrando a percepção de remuneração sem a correspondente contraprestação laboral. Quanto à preliminar de ausência de justa causa, sustentou o Ministério Público que o interesse de agir é manifesto, haja vista a necessidade de tutela jurisdicional diante da gravidade dos atos praticados, que caracterizam enriquecimento ilícito, dano ao erário e ofensa aos princípios da Administração Pública. Frisou, ainda, que as condutas dos réus estão individualizadas na inicial e que a ação se encontra devidamente instruída. Quanto ao mérito, reiterou que o requerido Francisco Ozemar da Silva recebeu indevidamente remuneração durante o período de abril de 2013 a outubro de 2016, sem prestar os serviços inerentes ao cargo, configurando enriquecimento ilícito nos termos do art. 9º, I, da LIA. Quanto ao ex-Prefeito Francisco Vilmar Félix Martins, afirmou que este permitiu a permanência da situação, autorizando o pagamento sem a efetiva contraprestação, conduta que se amolda ao art. 10, I e XII, da LIA. Asseverou, ainda, que as provas constantes dos autos demonstram de forma suficiente o dolo específico dos requeridos, e que tanto o ressarcimento ao erário quanto as outras sanções previstas na legislação devem ser aplicadas. Requereu, assim, a rejeição das preliminares suscitadas e a procedência integral dos pedidos formulados na inicial.

Audiência de Instrução realizada em 18/09/2024, conforme Termo de Audiência acostado (id. 105425739), oportunidade em que foi colhido o depoimento pessoal dos promovidos e agendada nova audiência de instrução para oitiva da testemunha arrolada pelo Ministério Público. Assim, em 27/05/2025 foi realizada nova Audiência de Instrução, ocasião em que a testemunha arrolada pelo Ministério Público, Vicente Pereira de Araújo Júnior, foi inquirida (id. 157039267).

Alegações Finais juntadas pelo Ministério Público (id. 165806771), que reiterou os pedidos trazidos na petição inicial, apontando que Francisco Ozemar da Silva recebeu remuneração entre abril de 2013 e outubro de 2016 sem prestar efetivamente os serviços do cargo, configurando a prática de “funcionário fantasma”. Ressaltou que havia clara incompatibilidade de horários entre

o cargo público e a função de radialista desempenhada em emissora localizada em município diverso, a cerca de 37 km de Acopiara, bem como a ausência de registros de frequência e de documentos que comprovassem a prestação de serviço. Em relação ao ex-Prefeito Francisco Vilmar Félix Martins, afirmou que este anuiu e se omitiu dolosamente quanto à fiscalização do servidor, permitindo a manutenção do pagamento indevido durante mais de três anos. Para o autor, a conduta de Ozemar se subsume ao art. 9º, caput e inciso I, da LIA (enriquecimento ilícito), enquanto a de Vilmar se enquadra no art. 10, caput e incisos I e XII, da LIA (dano ao erário).

Alegações Finais apresentadas pelos demandados Francisco Vilmar Félix Martins e Francisco Ozemar da Silva (id. 168425618), que reiteraram que a ação foi motivada por denúncia de cunho político e que, ao longo da instrução, não restou comprovada a suposta conduta ímproba. Sustentaram que Francisco Ozemar efetivamente prestava serviços ao Município, embora nomeado formalmente para o cargo de Assessor de Articulação Intersetorial, desempenhava funções de comunicação, assessorando eventos institucionais internos e externos, atuando como apresentador e cerimonialista, em consonância com sua experiência de radialista. Quanto ao ex-Prefeito Francisco Vilmar, alegaram que não houve demonstração de dolo específico, pois a fiscalização imediata dos trabalhos era atribuição da chefia de gabinete. Alegaram os demandados que as provas colhidas não comprovaram a omissão dolosa do gestor. Afirmaram, ainda, que depoimentos colhidos em juízo, inclusive de testemunhas da acusação, indicaram que Ozemar exercia suas funções no Município. Enfatizaram que a Lei n.º 14.230/2021 exige a presença de dolo específico para caracterização de ato de improbidade, não se admitindo responsabilização por mera irregularidade ou falha administrativa. Assim, requereram a improcedência total da ação e, subsidiariamente, que eventuais sanções fossem aplicadas no mínimo legal, observados os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, conforme a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB e o art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa - LIA.

Autos conclusos para sentença.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

Presentes as condições da ação, bem como os pressupostos processuais de existência e de validade da lide, estando o feito apto à sentença.

De acordo com o Ministério Público, a improbidade consistiu no fato de o promovido Francisco Ozemar da Silva ter sido nomeado pelo no período compreendido entre 1º de abril de 2013 a 17 de outubro de 2016 para o cargo de Assessor de Articulação Intersetorial junto ao Município de Acopiara/CE, tendo recebido remuneração pública sem o efetivo desempenho das funções, caracterizando a figura de “funcionário fantasma”. Quanto ao demandado Francisco

Vilmar Félix Martins, o autor afirma que este, na qualidade de gestor do Município, anuiu e se omitiu dolosamente em relação à situação, permitindo o recebimento de vencimentos sem contraprestação, gerando um prejuízo ao erário estimado em R\$ 46.200,00 (quarenta e seis mil e duzentos reais).

O artigo 37, caput e §4º, da Constituição da República preceitua que a administração pública deverá obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como estabelece a punição e os efeitos dos atos de improbidade, *in verbis*:

Artigo 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:

[...]

§ 4º 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. [...]

Com o escopo de imprimir aplicabilidade ao preceito constitucional, foi editada a Lei n.º 8.429/1992, que dispõe acerca das sanções aplicáveis aos agentes públicos em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, e estatuiu a Ação de Improbidade Administrativa como um instrumento processual adequado para combater os atos ímprobos.

Tal diploma legal encampa a convicção de que a corrupção configura manifesto desrespeito à sociedade e ao Estado Democrático de Direito, cujo combate é dever inafastável do Estado. Isso decorre do próprio princípio republicano, alicerce de toda a estrutura constitucional (Geraldo Ataliba, em “República e Constituição”, 2a ed., São Paulo, Malheiros, 2007, p. 37-38) e vetor central para a compreensão da Lei nº 8.429/1992.

Ensina Amorim Júnior que:

A Lei de Improbidade Administrativa é diploma normativo de combate à corrupção, na convicção de que a prevenção de toda sorte de ilicitudes cometidas em detrimento do Poder Público e a atuação dos respectivos gestores requerem, necessariamente, o premente respeito aos princípios regentes da Administração Pública (art. 11, da LIA). Seu teor leva, ademais, à consideração de que o dano ao erário (art. 10, da LIA) e o enriquecimento ilícito do administrador público (art. 9º, da LIA) são, em verdade, manifestações de desprezo ao cidadão, constrangimentos ao Princípio Republicano e ataques manifestos ao Estado Democrático de Direito, tal qual consagrado no art. 1º, da Constituição. (Improbidade Administrativa – Procedimento, Sanções e Aplicação Racional, 2a ed., Fórum, Belo Horizonte, 2018, p. 75).

A Lei de Improbidade Administrativa exige que o agente público pautar sua atuação com base na lei e na boa-fé, estabelecendo padrões éticos aos ocupantes de cargos públicos, de modo que a conduta do agente público seja compatível com os princípios norteadores da administração pública.

Ressalte-se que a probidade é um dos elementos fundamentais da gestão da máquina pública, razão pela qual os agentes públicos devem sempre atuar com retidão, boa-fé e conforme os ditames legais, prezando pelo interesse público.

O referido diploma legal dispõe que são atos de improbidade as condutas praticadas por agente público que visem ao enriquecimento ilícito, causem lesão ao erário ou atentem contra os princípios da administração pública.

É cediço que a administração pública só pode praticar aquilo que a lei permite, limitando sua atuação aos ditames legais, de modo a obedecer aos cânones do princípio da legalidade.

Oportuna é a lição de Di Pietro, segundo a qual:

É preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública. (Direito Administrativo, 32ª ed. 2019, p. 1.791).

Insta destacar, por oportuno, que a Lei n.º 8.429/1992 sofreu importantes alterações com o advento da Lei n.º 14.230/2021, publicada em 26/10/2021, todavia, como os atos atribuídos aos réus foram anteriores à vigência desta norma, as modificações serão aplicadas nos limites do julgamento prolatado nos autos do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843989 pelo pleno do Supremo Tribunal Federal, consoante as teses ali firmadas:

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA a presença do elemento subjetivo dolo;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, é irretroativa, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do tipo culposos, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei n.º 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei. (STF - Pleno - ARE 843989 - Relator Ministro Alexandre de Moraes, Julgado em 18/08/2022, Publicado em 12/12/2022).

Realizadas tais considerações, passa-se à análise das condutas perpetradas pelos demandados.

Extrai-se dos autos que o requerido Francisco Ozemar da Silva foi nomeado para o cargo de Assessor de Articulação Intersetorial e recebeu remuneração no período compreendido entre 01/04/2013 e 17/10/2016. No mesmo período, exercia a função de radialista em Iguatu/CE, distante cerca de 37 km de Acopiara/CE, no horário das manhãs, coincidindo com sua

jornada no Município. Os documentos constantes da inicial (portarias, ofícios, postagens em redes sociais, declarações de servidores e proprietário da rádio) reforçam a incompatibilidade de horários. Ademais, não foram localizados registros de frequência, folhas de ponto ou relatórios de atividades que demonstrassem o efetivo desempenho da função.

Em sede de contestação, a defesa sustentou que Francisco Ozemar da Silva atuava em atividades externas de comunicação, assessorando eventos institucionais, não restrito ao gabinete. Contudo, o ônus da prova de tais alegações incumbia ao requerido, nos termos do art. 373, II, do Código de Processo Civil, e não foram trazidos aos autos elementos robustos que comprovassem, de forma objetiva, o exercício contínuo das atribuições. A partir dos termos de declarações das testemunhas ouvidas em audiência, infere-se que o promovido Francisco Ozemar da Silva não era visto, nem mesmo esporadicamente, no referido Gabinete em que supostamente atuava como Assessor, não sendo conhecido como servidor do Município de Acopiara/CE por nenhum dos depoentes, e sequer detinha atribuições reconhecidas pelos funcionários da mesma lotação.

Diante do conjunto probatório, resta demonstrado que o promovido percebeu remuneração pública sem contraprestação de serviços, conduta que caracteriza enriquecimento ilícito (art. 9º, caput e I, LIA), além de violar os princípios da legalidade e moralidade. O dolo específico se infere da consciência do réu sobre a incompatibilidade de horários e da decisão de, mesmo assim, permanecer na condição de servidor remunerado.

A conduta atribuída ao promovido Francisco Ozemar da Silva está estampada no artigo 9º, caput e inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa, que estabelece práticas ímprobas que importam em enriquecimento ilícito, *in verbis*:

Artigo 9º. Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [...]

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

Acerca do tema, traz-se à colação o entendimento dos pretórios:

TJSC - APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SERVIDOR NOMEADO PARA EXERCER CARGO COMISSIONADO. RECEBIMENTO DE REMUNERAÇÃO. AUSÊNCIA DE CONTRAPRESTAÇÃO LABORAL. SERVIDOR FANTASMA. PREFEITO MUNICIPAL CIENTE DA DESÍDIA DO SERVIDOR. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E PREJUÍZO AO ERÁRIO CARACTERIZADOS. DOLO EVIDENCIADO. CONDUTAS TIPIFICADAS NOS ARTS. 9º E 10 DA LEI N. 8.429/92. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONFIGURADOS. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA MANTIDA. RECURSOS CONHECIDOS E DESPROVIDOS.

(TJSC - 4ª Câmara de Direito Público - AC 09000934420158240041 Mafrá 0900093-44.2015.8.24.0041 – Rel. Vera Lúcia Ferreira Copetti – J. 11/04/2019).

TJPB - APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FUNCIONÁRIA FANTASMA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO. PRELIMINAR DE NULIDADE. REJEIÇÃO. AUSÊNCIA DE EFETIVA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E DANO AO ERÁRIO. CONDUTA TIPIFICADA NO ART. 9º DA LEI 8.429/92. RESPONSABILIDADE DO GESTOR QUE CONTRATA. FALTA DE FISCALIZAÇÃO. CULPA. CONDUTAS TIPIFICADAS NO ART. 10º DA LEI DE IMPROBIDADE. SENTENÇA MANTIDA. DESPROVIMENTO DOS RECURSOS. - Para o reconhecimento de ato de improbidade, segundo a jurisprudência do eg. STJ, exige-se a presença de dolo nos casos dos arts. 9º e 11 - que coíbem o enriquecimento ilícito e o atentado aos princípios administrativos, respectivamente - e ao menos de culpa nos termos do art. 10, que censura os atos de improbidade que causem efetivo dano ao erário. O percebimento da remuneração relativa ao exercício de cargo comissionado, para o qual foi nomeado o servidor, sem a contraprestação laboral correlata, mormente quando considerado o descumprimento da carga horária de quarenta horas semanais, revela a incorporação indevida de recursos públicos em seu patrimônio, restando, assim, tipificada a improbidade administrativa por força do enriquecimento ilícito. A autoridade nomeante que contrata profissional para desempenhar atribuições de cargos de assessoria, contribui para a ocorrência de prejuízo ao erário, na medida em que permite a dissipação de recurso.

(TJPB - 3ª Câmara Especializada Cível - AC 00015781420178150000 - Relator Des. Saulo Henriques de Sá Benevides - J. 29-01-2019).

TJRJ - APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS. NOMEAÇÃO, POR SECRETÁRIO MUNICIPAL, DE FUNCIONÁRIO FANTASMA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. REFORMA. COMPROVAÇÃO DE QUE O FUNCIONÁRIO, NOMEADO, NÃO ENTROU EM EFETIVO EXERCÍCIO PARA O CARGO, A QUE FOI NOMEADO. RECEBIMENTO DE VERBA PÚBLICA SEM A DEVIDA CONTRAPRESTAÇÃO LABORAL. RÉUS, QUE VIOLARAM A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, BEM COMO, OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. APLICAÇÃO DAS PENAS, DISPOSTAS NO ARTIGO 12 DA LEI DE IMPROBIDADE, DENTRE ELAS O RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO, A PERDA DE CARGO/FUNÇÃO PÚBLICA QUE ESTIVER EM EXERCÍCIO, A SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS, BEM COMO, A PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SENTENÇA QUE SE REFORMA. PROVIMENTO DO RECURSO.

(TJRJ - 6ª Câmara Cível - APL 00060475420158190003 – Rel. Des(a). Claudia Pires dos Santos Ferreira – J. 05/06/2019 – DJe 10/06/2019).

Por conseguinte, considerando o acervo probatório, a inexistência de um único documento que comprove o efetivo exercício do promovido no cargo para o qual foi nomeado, bem como que o promovido não trouxe aos fólios nenhum argumento novo em sede de audiência, resta demonstrada a improbidade dos atos praticados pelo réu Francisco Ozemar da Silva, na medida em que se enriqueceu ilicitamente ao receber remuneração mensal, sem a contraprestação laboral.

Destarte, os atos perpetrados pelo promovido Francisco Ozemar da Silva se enquadram no teor do artigo 9º, caput e inciso I, da Lei n.º 8.429/1992, sujeitando-se às cominações previstas no artigo 12, inciso I, do predito diploma legal.

Por conseguinte, em relação ao réu Francisco Vilmar Félix Martins, conclui-se que na qualidade de Prefeito e ordenador de despesas, cabia-lhe a fiscalização do efetivo cumprimento das funções do servidor nomeado. O fato de que Francisco Ozemar da Silva, pessoa de ampla

exposição pública como radialista em cidade vizinha, mantinha programa diário no horário em deveria cumprir suas funções como servidor municipal, revela que a irregularidade era de conhecimento notório.

Infere-se que o gestor, portanto, tinha plenas condições de identificar e impedir a prática, mas não o fez. Sua omissão deliberada ao manter o servidor remunerado por mais de 03 (três) anos sem contraprestação, configura, assim, ato doloso de improbidade disposto no art. 10, caput, I e XII, da LIA, pois gerou dano ao erário estimado em R\$ 46.200,00 (quarenta e seis mil e duzentos reais). O dolo específico está evidenciado, portanto, na anuência consciente do prefeito em manter a situação, permitindo o pagamento irregular, mesmo diante da notoriedade da ausência de serviço.

Conforme supracitado, a conduta atribuída ao promovido Francisco Vilmar Félix Martins se encontra estampada no artigo 10, caput e incisos I e XII, da Lei de Improbidade Administrativa, que estabelece práticas ímprobas que causam lesão ao erário, *in verbis*:

Artigo 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

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

[...]

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

Por conseguinte, considerando o acervo probatório e que o promovido não trouxe aos fólios nenhum argumento novo, sobretudo em sede de audiência de instrução, resta demonstrada a improbidade dos atos praticados pelo réu Francisco Vilmar Félix Martins, na medida em que, conforme já explanado anteriormente nesta sentença, o promovido Francisco Ozemar da Silva praticou condutas ímprobas importando em enriquecimento ilícito, e estas somente foram possíveis em razão da participação de Francisco Vilmar Félix Martins, inclusive na condição de Prefeito do Município de Acopiara/CE, sendo responsável por nomear em cargo público e por não fiscalizar a efetiva contraprestação e, por consequência, possibilitar o recebimento dos vencimentos sem o devido labor, que perfazem o montante de R\$ 46.200,00 (quarenta e seis mil e duzentos reais).

Acerca do tema, colaciono o entendimento dos pretórios:

TJRO - Apelação cível. Ação civil pública. Servidor fantasma. Não cumprimento da jornada. Dolo e má-fé evidenciados. Ato de improbidade administrativa caracterizado. Sanções. Princípios da proporcionalidade e correlação. Recursos parcialmente providos. Na esteira de jurisprudência do STJ: “a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de

improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10". O agente público que nomeia servidor para cargo em comissão, sem que este efetivamente exerça as funções para as quais é contratado bem como as chefias imediatas que viabilizam o ardil praticam ato de improbidade que causa dano ao erário (art. 10, Lei n. 8.429/92). O agente beneficiário do ato que, apesar de nomeado e de receber remuneração de cargo público, não exercia as funções para as quais fora contratado, pratica ato de improbidade que viola princípios, sobretudo da moralidade administrativa (art. 11, Lei n. 8.429/92). As sanções oriundas de condenação pela prática de improbidade administrativa devem guardar correlação com o correspondente ato ímprobo praticado, sob pena de revisão da reprimenda, o que se opera no caso. Apelos parcialmente providos.

(TJRO - AC 00130582720138220002 RO 0013058 27.2013.822.0002 - J. 22/08/2019).

TJPR - DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO, CONHECIDO DE OFÍCIO. Aplicação analógica do artigo 19 da Lei de Ação Popular, conforme precedentes do Superior Tribunal de Justiça. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APRECIÇÃO DO AGRAVO RETIDO. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO, CARÊNCIA DE AÇÃO E INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI N.º 8.429/92. PREJUDICIAIS AFASTADAS. PRECEDENTES CONSOLIDADOS NOS TRIBUNAIS SUPERIORES. APELAÇÃO CÍVEL. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DOS RÉUS MARILENA SCHIAVON E SÉRGIO SCHMIDT NÃO CARACTERIZADA. "FUNCIONÁRIOS FANTASMAS" DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO. Evidências do descumprimento do horário de expediente dos assessores de vereadores que restaram suficientemente comprovadas. Inobstante a ausência do controle de jornada, os depoimentos colhidos comprovaram que os servidores se encontravam diariamente na faculdade, durante o horário de trabalho, fato que configura a prática de conduta ímproba, geradora de enriquecimento ilícito dos próprios servidores (artigo 9º, caput da Lei n.º 8.429/92). Ademais, conduta que extrapola a mera falta de assiduidade sendo que a participação em sessões deliberativas no período noturno, de forma esporádica, sem comprovação de compensação de horas demonstra a ilegalidade, desonestidade e má-fé. Ex-vereadores réus que tinham conhecimento e anuíram com a prática do ato ímprobo, contribuindo para o enriquecimento sem causa alheio e incorrendo na prática de ato de improbidade que causa lesão ao erário (artigo 10, inciso XII da Lei n.º 8.429/92). APLICAÇÃO DAS SANÇÕES. OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. CONDENAÇÃO DOS APELANTES EM 50% (CINQUENTA POR CENTO) DOS VALORES AUFERIDOS QUE SE MOSTRA RAZOÁVEL. APLICAÇÃO DE PENAS DE MULTA ANTE O INTUITO PROTETATÓRIO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO E LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ AFASTADAS. AGRAVO RETIDO DESPROVIDO. APELO PARCIALMENTE PROVIDO E SENTENÇA MANTIDA EM REEXAME NECESSÁRIO, CONHECIDO DE OFÍCIO.

(TJPR - 4ª Câmara Cível - APL 16349325 PR 1634932-5 (Acórdão) Relator Desembargador Abraham Lincoln Calixto - J. 27/03/2018 P. 17/04/2018)

Os atos perpetrados pelo promovido Francisco Vilmar Félix Martins se enquadram nos preceitos do artigo 10, caput e incisos I e XII, da Lei n.º 8.429/1992, sujeitando-se às cominações previstas no artigo 12, inciso II, do predito diploma legal.

III – DO DISPOSITIVO

Ante o exposto, com fundamento no art. 37, caput e § 4º, da Constituição Federal, nos termos do art. 9º, caput e inciso I, 10, caput e incisos I e XII, e 12, incisos I e II, da Lei n.º 8.429/1992, e nos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade, **JULGO PROCEDENTE O PEDIDO**, a fim de condenar:

a) O promovido **Francisco Ozemar da Silva** pelas práticas ímprobas que importam em enriquecimento ilícito, consoante os artigos 9º, caput e inciso I, e 12, inciso I, da Lei n.º 8.429/1992, nas seguintes sanções cumulativas:

a.1. Perda dos valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, qual seja, R\$ 46.200,00 (quarenta e seis mil e duzentos reais);

a.2. Suspensão dos direitos políticos por 08 (oito) anos;

a.3. Pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial, qual seja, R\$ 46.200,00 (quarenta e seis mil e duzentos reais); e

a.4. Proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária, pelo prazo de 10 (dez) anos.

b) O promovido **Francisco Vilmar Félix Martins** pelas práticas ímprobas que importam em lesão ao erário, consoante os artigos 10, caput e incisos I e XII, e 12, inciso II, da Lei n.º 8.429/1992, nas seguintes sanções cumulativas:

b.1. Suspensão dos direitos políticos por 08 (oito) anos;

b.2. Pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano, qual seja, R\$ 46.200,00 (quarenta e seis mil e duzentos reais); e

b.3. Proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária, pelo prazo de 05 (cinco) anos.

Custas processuais pelos demandados, salvo nos casos de assistência judiciária gratuita, hipótese em que o pagamento ficará sob condição suspensiva de exigibilidade, consoante preceitua o artigo 98, § 3º, do Código de Processo Civil.

Em virtude da atuação do Ministério Público do Estado do Ceará no polo ativo da demanda, deixo de condenar os promovidos ao pagamento de honorários advocatícios.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Após o trânsito em julgado, com a confirmação da condenação na(s) instância(s) superior(es), proceda-se à inserção eletrônica no Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade - CNCIAI, conforme a Resolução Conjunta n.º 06/2020 do Conselho Nacional de Justiça - CNJ e do Tribunal Superior Eleitoral - TSE.

Expedientes necessários.

Acopiara/CE, data da assinatura digital.

Antônio Cristiano de Carvalho Magalhães
Juiz de Direito

Núcleo de Produtividade Remota/Portaria 2080/2025

Assinado eletronicamente por: DANIEL DE MENEZES FIGUEIREDO COUTO BEM

03/09/2025 09:05:47

DANIEL DE MENEZES FIGUEIREDO COUTO BEM

03/09/2025 09:05:47

[https://pje-](https://pje-consulta.tjce.jus.br:443/pje1grau/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam)

[consulta.tjce.jus.br:443/pje1grau/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam](https://pje-consulta.tjce.jus.br:443/pje1grau/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam)

ID do documento:



2509030905474280000016705879

IMPRIMIR

GERAR PDF