

EXCELENTÍSSIMA SENHORA DOUTORA JUÍZA DE DIREITO DA 2ª VARA CÍVEL DA COMARCA DE SENHOR DO BONFIM/BA

Procedimento nº 592.9.39568/2017

Inquérito civil – 5ª Promotoria de Justiça de Senhor do Bonfim

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA**, por intermédio do Promotor de Justiça que a esta subscreve, vem, perante Vossa Excelência, com todo o respeito necessário e supeditado nos arts. 127 e 129, inciso III, ambos da Constituição Federal; arts. 25, inciso IV, alíneas *a* e *b*, da Lei nº 8.625/93; art. 17, *caput*, da Lei Federal nº 8.429/1992; e, por último, nos dados apinhados ao procedimento acima epigrafado, ajuizar **ação civil pública**, com imputação da prática de ato de **improbidade administrativa** em desfavor de

HERMÓGENES GOMES DE ALMEIDA, brasileiro, casado, inscrito no Registro Geral sob o nº 353913405 (SSP/BA), CPF nº 354.331.595-15, nascido em 11 de janeiro de 1966, filho de Ózio da Silva Almeida e Alsônia Gomes de Almeida, residente na Rua Athaulpa de Menezes, nº 54, Distrito de Carrapichel, Senhor do Bonfim (CEP: 48970-000 – endereço eletrônico indisponível); e também de

JOSÉ LUIZ DE SOUZA, brasileiro, viúvo, motorista, portador da cédula de identidade nº 00814956-92 (SSP/BA), residente na praça Ruy Barbosa, nº 253, distrito de Carrapichel, município de Senhor do Bonfim, em virtude dos fatos e fundamentos jurídicos adiante esposados.

1. DOS FATOS E DAS CONSIDERAÇÕES JURÍDICAS INICIAIS

De acordo com os elementos informativos adunados aos presentes fólios, no dia 13 de junho de 1999, Hermógenes Gomes de Almeida, na condição de oficial do cartório de registro civil do distrito de Carrapichel, município de Senhor do Bonfim, efetuou o registro de

nascimento de Dominique Elizabeth Pereira Dias como sendo filha de José Luiz de Souza e de Avany Maria Gomes de Souza, tendo plena consciência de que a recém-nascida era filha biológica da então adolescente Elenilde Pereira Dias.

Apurou-se, no bojo do inquérito civil instaurado, que, no cartório onde foi realizado o registro, foram encontradas duas declarações de nascido vivo referentes à mesma criança: uma atribuindo a maternidade à Elenilde Pereira Dias (DNU nº 29701169) e, a outra, falsa, à Avany Maria Gomes de Souza (DNU nº 28793150).

Elementos açambarcados aos autos da investigação ilustram que Hermógenes Gomes de Almeida tinha pleno conhecimento de que Dominique Elizabeth Pereira Dias era filha biológica da adolescente Elenilde Pereira Dias, mas, a despeito disso, procedeu ao irregular registro, atribuindo falsamente a José Luiz de Souza e a Avany Maria Gomes de Souza a paternidade/maternidade da menor. O registro inquinado de falsidade, por provocação do Ministério Público, findou anulado pelo Poder Judiciário, mediante sentença lavrada, em 06 de maio de 2010, nos autos do processo judicial nº 0000726-67.2004.8.05.0244 (1ª Vara Cível da comarca de Senhor do Bonfim).

Segundo apurado, Elenilde Pereira Dias, então com dezesseis anos de idade, encontrava-se em situação de franca vulnerabilidade social e, diante das dificuldades, acabou solicitando, logo nos primeiros meses de vida de Dominique Elizabeth Pereira Dias, que Avany Maria Gomes de Souza, a qual considerava como “tia” e hoje já falecida, cuidasse da referida criança, sem prejuízo de lhe assegurar, semanalmente, uma visita.

Entretanto, não demorou para que Avany Maria Gomes de Souza e o seu esposo, José Luiz de Souza, passassem a nutrir pela infante um maior sentimento de apego o qual tornou o quadro – antes aparentemente amistoso – insustentável. Com efeito, diversos entreveros foram registrados entre aquele casal e a mãe biológica da criança que, diante da forte resistência, viu-se impedida de visitar a própria filha.

Para contornar a situação, Avany Maria Gomes de Souza e José Luiz de Souza conseguiram uma declaração de nascido vivo falsa e, em seguida, com base nesse documento, diligenciaram o registro de nascimento da criança, atribuindo-lhes, mentirosa e respectivamente, a maternidade e a paternidade. A medida contou com a total conivência e adesão do Chefe do Cartório de Registro Civil, Hermógenes Gomes de Almeida, que sabia de toda a situação e, não obstante o dever funcional lhe obrigasse a uma conduta diversa, consumou o registro falso de nascimento.



De acordo com as diversas inquirições produzidas, inclusive em sede de procedimento administrativo disciplinar, Hermógenes Gomes de Almeida desenvolveu uma relação de amizade íntima com o casal formado por Avany Maria Gomes de Souza e por José Luiz de Souza, sabendo, inclusive, que aquela jamais esteve grávida. Mesmo assim, cômico, absolutamente cômico, de que aquele casal não eram os pais biológicos da criança e de que tudo não passava de uma inverdade, o acionado chancelou o registro e o concretizou à margem do respectivo livro, enveredando pelo campo da falsidade penalmente relevante.

Tanto assim que o Ministério Público do Estado da Bahia ajuizou denúncia em face de Hermógenes Gomes de Almeida pela prática do crime de falsidade ideológica de documento público por servidor público no exercício da função (*ex vi* do art. 297, §1º c/c art. 299, primeira parte, ambos do Código Penal), encontrando-se a correspondente ação penal cadastrada sob o nº 0300943-22.2013.8.05.0244 (1ª Vara Criminal da comarca de Senhor do Bonfim).

A conduta, sob a ótica administrativa, configura também atentado à moralidade, bem como aos deveres, carregados aos servidores públicos, de honestidade e lealdade às instituições.

Bem de ver, a atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos os quais se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa, que, por sua vez, qualifica-se como valor constitucional impregnado de substrato ético e erigido à condição de vetor fundamental no processo de poder, condicionando, de modo estrito, o exercício, pelo Estado e por seus agentes, da autoridade que lhes foi outorgada pelo ordenamento normativo.

Esse postulado, que rege a atuação do poder público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos, nos quais se funda a própria ordem positiva do Estado. Por essa razão, o princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle de todos os atos do poder público ofensivos aos valores éticos que devem pautar o comportamento dos órgãos e dos servidores públicos.

Na realidade, especialmente a partir da Constituição de 1988, a estrita observância do postulado da moralidade administrativa passou a se qualificar como pressuposto de validade dos atos que, fundados ou não em competência discricionária, tenham emanado de autoridade ou órgãos do poder público.

No caso em tela, consoante se observa dos elementos produzidos ao longo da apuração em epígrafe, Hermógenes Gomes de Almeida, ao promover, consciente da ilicitude, duplo registro de nascimento da criança Dominique Elisabeth Pereira Dias, praticou ato ímprobo violador de princípios administrativos, infringindo, sobretudo, o dever de honestidade que deve reger e pautar a conduta de todo servidor público.

Por outro lado, o dever de lealdade, também denominado de dever da fidelidade, exige do servidor público a maior dedicação ao serviço e o integral respeito às leis e às instituições públicas, identificando-o com os superiores interesses do Estado.

Com efeito, o princípio da lealdade institucional, em conjunção com os demais princípios jurídicos, constitui critério de decisão de determinados casos concretos, eis que, independentemente de possuir ou não instrumentos de coerção próprios, ele, enquanto norma jurídica, é vinculador da atuação dos agentes estatais.

Nesse sentido, percebe-se, sem maiores dificuldades, que houve grave quebra da confiança existente entre aquele que exerce o cargo de oficial de um cartório de registro civil e os usuários do serviço público, porquanto Hermógenes Gomes de Almeida, além de não dedicar a devida prudência e cuidado no trato de interesses que não lhe pertenciam, agiu com manifesto dolo e irrefutável intenção de favorecer terceiros, sobretudo ao formalizar, deliberadamente e em momentos distintos, o duplo registro de nascimento da criança Dominique Elisabeth Pereira Dias, consciente da ilicitude da sua conduta.

Por outro lado, José Luiz de Souza se favoreceu da conduta ilícita perpetrada pelo representante do cartório de registro civil, agindo, de igual modo, com ampla consciência de suas ações.

2. DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Segundo o art. 11 da Lei Federal nº 8.429/1992, constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão de agente público, ou particular em colaboração com o agente público, que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Os princípios – conjunto de normas que consolidam um sistema e lhe garantem a validade – são o compêndio dos valores precípuos da ordem jurídica. O conceito mais comum utilizado para definir princípio é o elaborado por Celso Antônio Bandeira de Mello



(in Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros: São Paulo, 2009, página 53), segundo o qual:

“Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhes a tônica que lhe dá sentido harmônico.”

Por essa concepção, o servidor público, em suas atividades administrativas, deve obedecer a diversos princípios previstos no ordenamento jurídico, sobretudo aqueles expressos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 37 Administração pública, direta, indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e também ao seguinte (...).”

São princípios constitucionais administrativos dos quais o servidor público não pode se afastar ou se abster, sob pena de invalidação do ato administrativo realizado em sua inobservância e de incidência das sanções impostas nas searas administrativa, penal, civil e, notadamente, no campo d improbidade administrativa.

Nesse ponto, mostra-se importante destacar o princípio da probidade administrativa que, malgrado não esteja previsto expressamente pela Carta Maior, avulta cristalino de todo o macrossistema de tutela da integridade dos atos administrativos, notadamente do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 37

(...)

§ 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.”

Assim, segundo José Afonso da Silva (*in* Curso de Direito Constitucional, Editora Malheiros: São Paulo, 2013, página 563), *“a probidade administrativa consiste no dever de ‘o funcionário servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas*

funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.”

Corroborando com este pensamento, ensina Régis Fernandes de Oliveira:

“O administrador público não só tem que parecer honesto, como tem o dever de assim se comportar. Independentemente de ser um princípio constitucional previsto no art. 37 da Constituição da República, há o dever ético de conduta impecável. Não se trata do fato de confundir princípios morais com jurídicos. Cuida-se da incorporação de deveres éticos ao ordenamento normativo” (in Responsabilidade Fiscal, Editora Revista dos Tribunais: Rio de Janeiro, 2001, página 05).

No ordenamento jurídico brasileiro vigente, não há disposição expressa conceituando a expressão improbidade administrativa. Tem-se, todavia, uma interpretação doutrinária que a descreve como a administração pública de forma amoral e sem caráter. *A priori*, como relata Marçal Justen Filho (in Curso de Direito Administrativo, Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 2014), a *“improbidade administrativa consiste na ação ou omissão violadora do dever constitucional de moralidade no exercício de função pública, que acarreta na imposição de sanções civis, administrativas e penais, de modo cumulativo”*.

O conceito de improbidade administrativa, desse modo, refere-se aos alicerces da ética pública, dirigindo-se às noções de graves inabilidade funcional e desonestidade. Consigna-se que, na raiz etimológica da expressão, reside a proteção à honra e à moral institucional no setor público. Na consolidação do Estado Moderno é que se fundam os pressupostos mais característicos relacionados à responsabilidade dos administradores, cujos vínculos com os administrados demandam prestações de contas e retribuição da confiança.

É de se concluir, então, a sentido amplo, que o ato administrativo qualificado pela nódoa da improbidade é aquele praticado contra os princípios administrativos, somado à desonestidade e à deslealdade. Vale dizer, a conduta praticada por qualquer agente público (ou, ainda, pelo particular favorecido), que, em decorrência de sua função (pública), malfere normas positivas e princípios administrativos, recebe, em tese, a marca da improbidade administrativa.

Superado esse primeiro aspecto, passar-se-á a analisar os efeitos jurídicos hauridos do art. 11 da Lei Federal nº 8.429/1992.

A Lei de Improbidade Administrativa foi editada com o escopo de combater atos desleais e desonestos praticados, na maioria das vezes, por agentes públicos. Contudo, não seria plausível impor à legislação o dever de prever, de maneira completa, todos os possíveis atos



ilegais que poderiam ser realizados na esfera pública, pois a fértil imaginação humana, especialmente para a ilicitude, está sempre anos-luz à frente da percepção do legislador.

Dessa forma, como aduzem Garcia e Alves (*in* Improbidade Administrativa, 7ª edição, Editora Saraiva, 2013), tornou-se necessária a criação de normas que se adaptassem a tal peculiaridade e permitissem a efetiva tutela do interesse público, dedicando-se a tal papel, na defesa dos chamados princípios administrativos, o art. 11 da Lei Federal nº 8.492/1992, cujo teor é o seguinte:

“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:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.

IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação.”



Mesmo antes do dispositivo legal em comento disponibilizar e exemplificar os atos considerados como ímprobos, quando atentatórios aos princípios da administração pública, o art. 4º da mesma *lex* já orientava que *“os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos”*

Conforme explanado acima, o rol de condutas que contrariariam os princípios administrativos não é, por óbvio, exaustivo. Bem por isso, como averbam Garcia e Alves (ob. cit.), o supramencionado dispositivo legal é normalmente intitulado de “norma de reserva”. Essa titulação ocorre porque, ainda que eventual ato administrativo supostamente não gere enriquecimento ilícito ao agente ou cause prejuízo ao patrimônio público, far-se-á possível sua configuração como improbidade sob a égide da inobservância dos princípios regentes da atividade estatal.

Dessarte, a fim de garantir a tutela jurisdicional a que presta o dispositivo legal em exame, o inciso III do art. 12 da Lei Federal nº 8.429/1992 fixa a reprimenda passível de aplicação, a qual independe das previstas nas demais esferas penal, civil e administrativa, *in verbis*:

“Art. 12

(...)

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.”

Visto o texto normativo que tipifica a afronta aos princípios administrativos e aquele que estabelece a respectiva reprimenda, cumpre mencionar os requisitos imprescindíveis à subsunção do ato à lei.

Como se sabe, a hipótese de improbidade administrativa por dolosa afronta aos princípios pode, em tese, alcançar uma infinidade de atos. Os princípios da Administração Pública são inúmeros, ao que se tem, por exemplo, da enumeração contida no art. 2º da Lei Federal nº 9.784/99, reguladora do processo administrativo na esfera federal, *in verbis*:



“Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.”

Dessa forma, forçoso se faz verificar se a conduta do infrator foi dotada de vontade de praticá-la, mesmo ciente de que contrária às normas legais. É o que assegura, outrossim, Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“A rigor, qualquer violação aos princípios da legalidade, da razoabilidade, da moralidade, do interesse público, da eficiência, da motivação, da publicidade, da impessoalidade e de qualquer outro imposto à Administração Pública pode constituir ato de improbidade adm. No entanto, há que perquirir a intenção do agente (...)” (in Direito Administrativo, Editora Atlas: São Paulo, 2013, página 903).

Nesse passo, é evidente o atentado aos princípios da honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições levado a efeito por Hermógenes Gomes de Almeida que, no desempenho das atribuições do cargo de oficial do cartório de registro civil do município de Senhor do Bonfim, registrou, deliberadamente, Dominique Elizabeth Pereira Dias como sendo filha de José Luiz de Souza e de Avany Maria Gomes de Souza, mediante recepção e arquivamento de DNV igualmente falsificada, tendo plena consciência de que a recém-nascida era filha biológica da então adolescente Elenilde Pereira Dias.

À luz do material informativo carreado aos fólios do inquérito civil, o citado servidor público tinha efetivo conhecimento de que Avany Maria Gomes de Souza não estava grávida e que, portanto, não dera a luz à criança Dominique Elizabeth Pereira Dias, *a fortiori* em virtude do vínculo de amizade preexistente.

É cediço que a conduta ilegal, para ser caracterizada como ímproba, deve ser praticada no exercício de função pública, como ocorreu no caso em apreço.

Além disso, José Luiz de Souza e Avany Maria Gomes de Souza (falecida), enquanto particulares, beneficiaram-se diretamente da ilicitude perpetrada pelo Oficial do Cartório, agindo todos em comunhão de designios.

O ato de improbidade administrativa, portanto, está rigorosamente estampado com todos os predicados expressos em lei, ensejando a aplicação das respetivas sanções, pois, de mãos dadas com os ensinamentos do mestre Celso Antônio Bandeira de Mello, *“violiar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao*



princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isso porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustêm e alui-se toda a estrutura nelas esforçada” (in Curso de Direito Administrativo, 8ª Edição, Editora Malheiros. São Paulo, 1996, página 451).

3. DO REQUERIMENTO DE JUNTADA DE DOCUMENTOS POR MEIO DIGITAL ATRAVÉS DE PETIÇÃO(ÕES) COMPLEMENTAR(ES) À EXORDIAL

Como é de domínio comum, o sistema informatizado eSAJ, adotado pelo colendo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia para a tramitação dos processos nos lindes da comarca de Senhor do Bonfim, não admite o recebimento de petições e documentos digitais que superem o total de 30MB (trinta *megabytes*). Assim, uma vez que o inquérito civil do qual brota a presente ação contém documentos cujo correspondente virtual supera aquele teto, impõe-se a juntada de petição(ões) adicional(is) e separada(s), acompanhada(s) de documentos atrelados ao contexto fático e jurídico delimitado nesta peça de abertura.

Destarte, requer o Ministério Público a Vossa Excelência, antecipadamente, que aceite a juntada da(s) petição(ões) que virá(ão) na sequência desta exordial, após a liberação pela equipe da distribuição, com a finalidade exclusiva de viabilizar o encarte aos fôlios, por meio digital, de todos os documentos integrantes do inquérito civil público embaixador desta iniciativa.

4. DOS PEDIDOS

Diante dos motivos acima escandidos, pugna o Ministério Público pelo acolhimento dos seguintes pleitos:

- a) o registro e autuação da petição inicial, com todos os documentos que a acompanham;
- b) a notificação dos réus para que, no prazo de 15 (quinze) dias, possam apresentar manifestação escrita, se assim lhes convier;



c) o recebimento formal da petição inicial, com a conseqüente citação pessoal dos réus para apresentação de resposta, sob pena de revelia e confissão quanto à matéria fática, adotando-se, para o trâmite ulterior do feito, o rito ordinário;

d) a notificação do Estado da Bahia para que ingresse no feito, se desejar, ocupando a posição de litisconsorte ativo, haja vista lhe ser defeso a tutela dos interesses do requerido (servidor público);

e) dispensa do adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e outros encargos processuais, conforme dicção normativa do art. 18 da Lei Federal nº 7.347/1985;

f) a intimação pessoal do Ministério Público de todos os atos praticados no processo, bem como daqueles que necessitem de sua intervenção, *ex vi* do art. 180, *caput*, do CPC; art. 41, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625/93; e art. 199, inciso XVIII, da Lei Complementar Estadual nº 11/96;

g) produção de todas as provas em direito permitidas, sobretudo inspeção judicial, prova documental, e pericial, além do depoimento pessoal dos acionados, e, se for necessário, a oitiva de testemunhas;

h) o juízo inteiramente procedente da presente ação civil pública, a fim de que, em razão do ato ímprobo violador de princípios administrativos, os requeridos sejam condenados às sanções descritas no art. 12, inciso III, da Lei Federal nº 8.429/1992, mais especificamente às seguintes penalidades:

- 1) perda da função pública titularizada por Hermógenes Gomes de Almeida, se cabível à época da prolação da sentença;
- 2) suspensão dos direitos políticos por prazo compatível com a gravidade dos fatos noticiados;
- 3) proibição de contratar com o poder público, ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de 03 (três) anos; e, por fim,
- 4) pagamento de multa civil.



i) imposição aos acionados das penas da sucumbência, com reversão do montante ao Fundo de Modernização do Ministério Público.

Ao cabo do exposto, atribuindo à causa o valor final de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e externando a sua indisposição para a solução amistosa da lide (art. 319, inciso VII, do *Código de Processo Civil*), haja vista a natureza peculiar do interesse jurídico protegido, o Ministério Público pede e aguarda deferimento, a fim de grasse vivo o espírito da mais lúdima Justiça.

Senhor do Bonfim, 1º de junho de 2017.

RUI GOMES SANCHES JÚNIOR

Promotor de Justiça Titular – 5ª PJ de Senhor do Bonfim/BA