

- 276 -

ESTADO DA PARAÍBA
PODER JUDICIÁRIO
MUTIRÃO META 4 DO CNJ

PROC. N.º 0352008001716-9
PROMOVENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA
PROMOVIDO: JOSE MARCOS DA SILVA

SENTENÇA

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESPESAS SEM LICITAÇÃO. RECEBIMENTO DE EXCESSO DE REMUNERAÇÃO. EMISSÃO DE 56(CINQUENTA E SEIS) CHEQUES SEM FUNDOS. DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA PARA SALDAR COMPROMISSOS DE CURTO PRAZO. ULTRAPASSAGEM DO LIMITE LEGAL DE GASTOS COM O LEGISLATIVO MUNICIPAL. DÉFICIT NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

Comprovado nos autos que o promovido deixou de cumprir parte dos princípios constitucionais balizadores da Administração Pública, bem como deixou de cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, além de Lei Municipal, julga-se procedente o pedido.

Vistos etc.

O Ministério Público do Estado da Paraíba por meio da Curadoria do Patrimônio Público ingressou com a presente Ação Civil Pública de Responsabilidade por Atos de Improbidade Administrativa em desfavor de JOSE MARCOS DA SILVA, ex-Presidente da Câmara Municipal de Sobrado/PB.

Alega em síntese que o promovido praticou várias condutas ímprobas: a) efetuou despesas sem licitação no total de R\$ 39.762,66 (trinta e nove mil, setecentos e sessenta e dois reais e sessenta e seis centavos); b) recebimento de excesso de remuneração no valor de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais); c) emitiu de 56(cinquenta e seis) cheques sem fun-

Assinado eletronicamente por: ARION SILVA DE PONTES - 24/06/2021 08:49:37
https://pje.tjpb.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=2106240907380000000042699874
Número do documento: 2106240907380000000042699874



-277-

dos, gerando prejuízos no valor de R\$ 555,90 (quinhentos e cinquenta e cinco reais e noventa centavos), além de ofensa à moralidade administrativa; d) descumprimento de preceito da lei de responsabilidade fiscal por insuficiência financeira para saldar compromissos de curto prazo no valor de R\$ 19.390,91 (dezenove mil trezentos e noventa reais e noventa e um centavos); e) ultrapassagem do limite legal de gastos com o legislativo municipal; g) deficit na execução orçamentária no valor de R\$ 13.239,64 (treze mil duzentos e trinta e nove reais e sessenta e quatro centavos); cujas imputações foram detectadas através do Acórdão APL-TC- 892/2006 e Parecer TC – PG 1.162/2006.

Juntou documentos, fls. 10/80.

Notificado pessoalmente para apresentar a defesa preliminar, o demandado deixou o prazo transcorrer sem resposta, conforme certidão de fl. 87.

Às fls. 88 a MM Juíza recebeu a ação, determinando a citação do promovido.

Citado, o promovido suscitou as preliminares de falta de interesse de agir e inépcia da inicial. No mérito, aduziu que não houve enriquecimento ilícito ou benefício pessoal em detrimento do erário, bem como inexistência de provas de que tenha agido com dolo, impugnando cada uma das imputações nos seguintes termos:

a) com relação as despesas não licitadas afirmou que tais recursos foram utilizados na construção da Câmara Municipal, o que impediria a realização de procedimento licitatório por carta convite, não havendo desvio ou malversação do dinheiro público. Os gastos com locação de veículos não ultrapassou o percentual de 6,8% (seis vírgula oito por cento) das despesas realizadas em 2004;

b) com relação ao excesso de remuneração disse ter devolvido os valores, não havendo prejuízo aos cofres públicos, não se podendo falar em malversação do dinheiro público;

c) com relação a emissão de 56 cheques sem fundos afirmou que se trata de "mera irregularidade" que não teria acarretado prejuízos aos cofres públicos. Disse ter devolvido o valor referentes às despesas com as devoluções dos cheques;

d) com relação ao deficit financeiro apontado pela Auditoria do TCE/PB não poderia ser levado em consideração por que parte desse valor tinha sido deixado pela Administração anterior;

e) com relação a ultrapassagem do limite com gastos do Poder Legislativo sustentou ter havido equívoco por parte da Auditoria em não ter levado em consideração;

f) com relação ao deficit na execução orçamentária disse: "em virtude de a Câmara receber apenas transferências financeiras, seu Balanço Orçamentário não contempla receitas realizadas, ficando impossível a apuração do deficit ou superavit neste Poder".

Juntou documentos, fls. 93/233.

Impugnação à contestação às fls. 241/243.

Segunda decisão de recebimento da inicial com a determinação de nova citação, fls. 244.

Segunda contestação às fls. 248/255.

Segunda impugnação à contestação às fls. 263/265.

Alcacyr Rodrigues de Azevedo
Juiz de Direito



- 278 -

Intimação das partes para especificarem as provas que pretendiam produzir (fl. 266).

É o relatório.

DECIDO.

Preliminarmente, *data vênia*, os atos processuais praticados a partir das fls. 244 estão equivocados, pois o processo teve a sua regular tramitação com a notificação do demandado (fls. 84), recebimento da inicial (fls. 88); citação (fls. 89); contestação (fls. 90/98) e impugnação às fls. 241/243, razão pela qual o segundo recebimento da ação (fl. 244), a segunda contestação (fls. 248/255) e a segunda impugnação (fls. 263/265) estão equivocadas.

Desse modo, chamo o feito a sua boa ordem processual para anular todos os atos processuais a partir das 244.

1) Das preliminares suscitadas:

De plano, indefiro a preliminar de falta de interesse processual, pois vislumbro nos autos o binômio necessidade e utilidade do processo para apuração dos fatos graves narrados na petição inicial.

Também indefiro a preliminar de inépcia da inicial, pois se verifica ter sido observado todos os requisitos dos arts. 282 e 283 do Código de Processo Civil. Até porque os fatos narrados foram lastreados em Acórdão do Tribunal de Contas do Estado onde, naquela esfera, o demandado já havia apresentado a sua defesa administrativa. Ademais, na contestação o demandado impugnou todos os fatos apontados como improbos, não gerando nenhum prejuízo ao seu direito de defesa.

Por tais razões, REJEITO as duas preliminares arguidas.

2) Do mérito:

A matéria dos autos é eminentemente de direito, comportando o julgamento antecipado da lide, nos termos do art. 330, I, do Código de Processo Civil, principalmente pelo fato de as imputações serem fundadas em documentos. As do autor através de Acórdão do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e outros documentos que instruíram o Inquérito Civil Público. As do demandado pelas provas documentais colacionadas.

Passo ao julgamento de cada uma das imputações.

a) DESPESAS SEM LICITAÇÃO.

O principal objetivo do procedimento licitatório é o de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, fundada no princípio da impessoalidade.

Essa é a dicção do art. 3º da Lei n.º 8.666/93, *in verbis*:

“Art. 3.º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos

Assinado eletronicamente por
ARION SILVA DE PONTES
Juiz de Direito



279

da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos."

A própria Lei das Licitações prevê as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação em seus artigos 24 e 25.

O doutrinador José dos Santos Carvalho, em sua obra "Manual de Direito Administrativo" nos ensina:

"O princípio da obrigatoriedade da licitação impõe que todos os destinatários do Estatuto façam realizar o procedimento antes de contratarem obras e serviços. Mas a lei não poderia deixar de ressaltar algumas hipóteses que, pela sua particularidade, não se compatibilizam com o rito e a demora do processo licitatório."

Mais adiante complementa:

"Além dos casos de dispensa, o Estatuto contempla, ainda, os casos de inexigibilidade. Não custa repetir a diferença: na dispensa, a licitação é materialmente possível, mas em regra inconveniente; na inexigibilidade, é inviável a própria competição."

A Auditoria do TCE/PB constatou que o demandado deixou de realizar procedimento licitatório em três despesas com a contratação de mão-de-obra no valor de R\$ 15.319,15 (quinze mil, trezentos e dezenove reais e quinze centavos), aquisição de material de construção no valor de R\$ 10.901,80 (dez mil novecentos e um reais e oitenta centavos); bem como locou veículo a Josuel Ferreira da Silva no valor de R\$ 13.541,71 (treze mil, quinhentos e quarenta e um reais e setenta e um centavos), totalizando a quantia de R\$ 39.762,66 (trinta e nove mil, setecentos e sessenta e dois reais e sessenta e seis centavos).

Pois bem. Muito embora o demandado tenha afirmado que tais recursos foram utilizados na construção da Câmara Municipal, o que impediria a realização de procedimento licitatório por carta convite e que os gastos com locação de veículos não ultrapassou o percentual de 6,8% (seis virgula oito por cento) das despesas realizadas em 2004, não podem ser acolhidos uma vez que como gestor da coisa pública estava obrigado a realizar as licitações, a não ser que tivesse provado junto ao TCE/PB e nesta ação que dispensou tais procedimentos, amparado na própria Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93). Ou seja, que os dispensou porque se enquadrariam nas hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade. Nesse ponto a matéria é unicamente de direito, cuja prova está baseada em Acórdão do Tribunal de Contas, não sendo possível desconstituí-la mediante prova testemunhal por ser o documento detentor de fé pública.

O demandado sequer trouxe aos autos cópia do suposto contrato de locação do veículo. Apenas juntou cópias de recibos de janeiro a dezembro de 2004 preenchidos com o valor bruto de R\$ 1.041,67 (um mil quarenta e um reais e sessenta e sete centavos), o valor do ISS de R\$ 41,67 (quarenta e um reais e sessenta e sete centavos) e o valor líquido de R\$ 1.000,00 (um mil reais). Essa é mais uma prova do direcionamento e do favorecimento de terceiro porque o tributo deveria ser calculado com base no fato gerador, ou seja, no valor da locação mensal, e não acrescentando ao valor bruto valor idêntico ao imposto. Não se trata de compensação de crédito, mas de dever de

Alvaro Rodrigues Negrão Monte
Juz. de Direito



280

gal de recolher o tributo de acordo com a lei. Isso também gerou prejuízos ao Município que deixou de receber o tributo devido.

O que se verifica é a conduta direcionada na aquisição de bens e serviços por pessoas jurídicas e pessoa física em total desarmonia com a lei de regência. Esses atos ímprobos além de frustrarem os regulares processos licitatórios, ainda concorreram no enriquecimento ilícito de terceiros.

Desse modo, JULGO PROCEDENTE essa imputação, pois infringiu as normas contidas no art. 10, incisos VIII e XII, da Lei nº 8.429/92, devendo o ex-gestor ressarcir a quantia de R\$ 39.762,66 (trinta e nove mil, setecentos e sessenta e dois reais e sessenta e seis centavos), além das demais sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92.

b) EXCESSO DE REMUNERAÇÃO

Não se discute a legalidade de a Câmara Municipal de Vereadores fixar os subsídios de seus integrantes, mediante Lei Municipal, cujo parâmetro está definido no art. 29, VI, "b" e art. 37, XI, ambos da Constituição Federal. Mas, o que não pode acontecer é o Presidente da Câmara aumentar os seus subsídios em decorrência de lei aprovada na mesma legislatura. Os seus efeitos são para a legislatura seguinte.

Ora, se o Presidente da Câmara recebeu os seus subsídios com acréscimos indevidos, mesmo que tenha devolvido o dinheiro aos cofres públicos, cometeu ato de improbidade administrativa ao ferir os princípios da moralidade e da legalidade.

Desse modo, JULGO PROCEDENTE essa imputação, pois infringiu as normas contidas no art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92, devendo ser condenado nas sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92, a exceção do ressarcimento ao erário que já o fez.

c) EMISSÃO DE 56 (CINQUENTA E SEIS) CHEQUES SEM FUNDOS.

A Auditoria do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba através do Acórdão APL TC 892/06 constatou que o demandado emitiu a expressiva quantidade de 56 (cinquenta e seis) cheques sem provisão de fundos, numa total afronta ao princípio constitucional da moralidade pública, além de tal conduta ser considerada crime previsto no Código Penal Brasileiro.

Portanto, a simples alegação de o fato se constituiria em "mera irregularidade", sem causar prejuízos aos cofres públicos, não tem nenhuma consistência jurídica. Trata-se, na verdade, de grave violação aos princípios insertos no art. 37 da Carta Magna.

A Constituição Federal traz em seu Título III, Capítulo VII, disposições concernentes à Administração Pública. O artigo 37 afirma que "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 (...)".

Podemos afirmar que os princípios são regras gerais que condensam os valores fundamentais de um sistema. Os princípios trazem ideias básicas, pontos-chave que se dirigem a todo o complexo de regras de determinado ordenamento jurídico. Eles dão forma e determinam os traços e



- 281 -

características de cada ramo do direito e também comunicam o núcleo essencial da ordem jurídica.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, "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." E completa: **"violar um princípio é muito mais grave do que violar uma norma. 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 inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa a insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais."

No direito administrativo os princípios possuem singular significado, pois o administrador público deve pautar a sua conduta na estrita legalidade, ou seja, a ele só é permitido fazer aquilo que está na lei. Também em razão do direito administrativo brasileiro não ser codificado, as funções sistematizadora e unificadora de leis, em outros ramos desempenhados por códigos, no direito administrativo cabe aos princípios.

O art. 4º da Lei de Improbidade Administrativa assim dispõe: "

Art. 4º 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.

O ato ímprobo acima constitui um atentado contra os princípios que regem a Administração Pública, especialmente o da moralidade, independente de dano ao erário para fins de aplicação das sanções preconizadas no art. 11 da Lei n.º 8.429/92.

Desse modo, **JULGO PROCEDENTE** essa imputação, pois infringiu as normas contidas no art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92, ao ferir o princípio da moralidade, devendo ser condenado nas sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92, a exceção do ressarcimento ao erário das despesas com as tarifas de devoluções e outras despesas bancárias porque já as restituiu aos cofres públicos.

d) DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

A constatação pela Auditoria do TCE/PB quando à existência de restos a pagar no valor de R\$ 19.390,91 (dezenove mil trezentos e noventa reais e noventa e um centavos), significa que o demandado assumiu compromissos ao término de sua gestão sem a existência de disponibilidade financeira, descumprindo o princípio do equilíbrio fiscal, preconizado na LC nº 101/2000 e no art. 35 da Lei nº 4320/64, não sendo plausível a tentativa de transferir a sua responsabilidade para a gestão anterior. Até porque nenhum documento foi colacionado aos autos para provar que toda a quantia apontada tenha sido gerada na gestão anterior.

Alcides Rodrigues Mergonente
Membro do TCE/PB



- 282 -

O relatório de fl. 21 não deixa dúvidas quanto a não observância da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois o saldo de caixa era "zero" e o total de compromissos a pagar no valor acima mencionado.

As receitas arrecadadas e as despesas empenhadas pertencem ao mesmo exercício financeiro. E, como no caso dos autos, o promovido não poderia ter deixado restos a pagar, sem a devida cobertura orçamentária.

Essa é a dicção do art. 42 da LC nº 101/2000:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

O promovido também realizou gastos acima do permitido na Lei de Responsabilidade Fiscal, pois só poderia realizar despesas em 8% (oito por cento) do somatório da receita tributária, mais transferências efetivamente realizadas no exercício anterior.

Como o limite de gastos era de R\$ 186.149,26 (cento e oitenta e seis mil cento e quarenta e nove reais e vinte e seis centavos) e as despesas totalizaram R\$ 202.515,64 (duzentos e dois mil quinhentos e quinze reais e sessenta e quatro centavos), foram realizadas despesas a maior na quantia de R\$ 16.366,38 (dezesseis mil, trezentos e sessenta e seis reais e trinta e oito centavos), essa diferença deverá ser restituída aos cofres públicos.

Desse modo, JULGO PROCEDENTE essa imputação, pois infringiu as normas contidas no art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92, por ferir o princípio da legalidade, ante a vedação expressa contida na Lei de Responsabilidade fiscal e na Constituição Federal, devendo ser condenado nas sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92.

Nos termos do § único do art. 12 da Lei nº 8.429/92 passo a fixação da pena.

Pode-se considerar intensa a sua culpabilidade, ante o dolo genérico, pois enquanto gestor tinha o dever legal de cumprir a Constituição Federal, as leis federais e municipais.

Não existem registros de outras ilicitudes administrativas praticadas pelo representado, a não ser as apreciadas acima.

Não foram apurados fatos desabonadores de sua conduta social.

Sua personalidade não pode ser aferida por falta de suporte para tanto.

Com relação às circunstâncias da improbidade cometida, se verifica que o representado deixou de cumprir os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade e da moralidade; deixou de observar a Lei de Responsabilidade Fiscal ao deixar restos a pagar, cuja conduta afetou o



283

equilíbrio fiscal do Legislativo Municipal, além de efetivos prejuízos ao erário municipal.

As consequências foram gravosas, conforme já demonstrado nesta ação.

Desse modo, nos termos do art. 12, incisos II e III, aplico as seguintes sanções:

a) Ressarcimento integral do dano, devidamente corrigido mais juros de mora de 1% (um por cento) a partir da citação; cujo valor será apurado em liquidação de sentença;

b) Pagamento de multa civil no equivalente a 02 (duas) vezes do valor do subsídio percebido pelo agente;

b) Suspensão dos direitos políticos por 05 (cinco) anos;

c) 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. Prazo de 05 (cinco) anos.

Condeno, ainda, nas custas e honorários de sucumbência, o qual arbitra em 10% (dez por cento) do valor atribuído a causa.

P. R. I.

João Pessoa, 25 de abril de 2014.

Algacyr Rodrigues Negromonte
Juiz de Direito

