

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO ITAPERUNA

EXMO. SR. JUIZ DE DIREITO DA VARA ÚNICA DA COMARCA DE NATIVIDADE

Inquérito Civil nº 121/16

Processo MP/RJ 2016.00473610

Investigados: Silvestre José Gorini e Everardo Oliveira Ferreira

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, através de seu representante, no uso de suas atribuições legais, vem por meio desta, ajuizar

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

em face de:

1. **SILVESTRE JOSÉ GORINI**, brasileiro, Prefeito de Varre-Sai, nascido em 18.03.1932, filho de Attilio Gorini e Gliceria Gonçalves Gorini, portador do documento de identidade n.º 803628577, inscrito no CPF/MF sob o n.º 089.542.617-01, portador do título de eleitor n.º 016.311.877-91, residente no n.º 02 da Rua José Vargas de Figueiredo, Centro, Varre-Sai – RJ;
2. **EVERARDO OLIVEIRA FERREIRA**, brasileiro, ex-Prefeito de Varre-Sai, nascido em 02.12.1961, filho de Elza de Oliveira Ferreira, portador do título de eleitor n.º 61724530302, inscrito no CPF/MF sob o n.º 680.448.017-15, residente à Rua Bernardino de Oliveira Santos, nº 13, Centro, Varre-Sai – RJ, pela prática dos seguintes

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO ITAPERUNA

ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

1. DA LEGITIMIDADE PASSIVA

Os fatos investigados nos autos revelam permissão e determinação de realização de despesas não autorizadas em lei, além de aplicação irregular de verba pública.

A violação a Lei de Responsabilidade Fiscal teve como uma das causas o aumento progressivo de despesas com pessoal, que ultrapassou o limite legal desde o primeiro quadrimestre de 2015, quando o Município ainda era administrado pelo réu EVERARDO FERREIRA.

Desde então a despesa com pessoal só vem aumentando e no 3º quadrimestre de 2017, já na administração do Município pelo réu SILVESTRE GORINI, a despesa líquida com pessoal atingiu o valor de 62,45% da receita corrente líquida, não havendo nada que indique uma eventual diminuição do endividamento público.

A legitimidade para integrar o pólo passivo da ação civil pública é estabelecida nos Arts. 1º e 2º da Lei 8429/92, que dispõem o seguinte:

“Art. 1º. Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta, fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Territórios...”

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO ITAPERUNA

Art. 2º - Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego, ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.”

2. DA CAUSA DE PEDIR

2.1 Das investigações

A presente inquisição teve início em junho de 2016, a partir de representação formulada pelo vereador Sanderson Heleno Matos Mariano alertando para sanção da lei municipal 766/15 em abril de 2015, depois alterada pela lei 792/15, de novembro do mesmo ano. O ato normativo teve como objetivo, segundo a representação, aumentar o salário dos procuradores jurídicos do Município.

Entretanto, na época da edição da lei, ou seja, nos 2º e 3º quadrimestre de 2015, o total de despesa do Município de Varre-Sai com pessoal atingia, respectivamente o percentual de 59,22% e 58,71%, bem acima do limite prudencial previsto no parágrafo único do Art. 22 da LRF, que seria de 51,30% das receitas correntes líquidas.

Nota-se que os percentuais de 59% e 58% também estão acima do limite legal de 54% de gastos com servidores do Poder Executivo previsto no Art. 20, III da LC 101/00.

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO ITAPERUNA

O descumprimento da lei de responsabilidade fiscal e o início da presente inquisição não foi suficiente para o Município voltar a cumprir a legislação sobre despesa pública e endividamento em Varre-Sai só vem aumentando, conforme o seguinte quadro de evolução de despesa:

PERÍODO	VALOR – R\$	% EM RELAÇÃO À RCL
3º quadrimestre/14	R\$ 19.743.664,20	52,54%
1º quadrimestre/15	R\$ 20.578.925,30	55,74%
2º quadrimestre/15	R\$ 21.517.432,90	59,22%
3º quadrimestre/15	R\$ 21.892.971,00	58,71%
1º quadrimestre/16	R\$ 22.105.289,70	57,28%
2º quadrimestre/16	R\$ 23.028.492,10	59,84%
<u>3º quadrimestre/17</u>	R\$ 22.435.863,00	<u>62,45%</u>

Como se percebe do quadro de evolução da despesa, desde 2015 o Município de Varre-Sai vem descumprindo a lei de responsabilidade fiscal, sendo certo que os dois réus não apresentaram nenhuma medida concreta para redução do endividamento público.

Ao ser questionado pelo Ministério Público se o Município já reenquadrou as despesas de pessoal ao limite previsto na lei de responsabilidade fiscal, o Secretário Municipal de Gabinete apenas aduziu que “infelizmente ainda não

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO ITAPERUNA

foi possível a readequação” (fl. 47), o que revela absoluta falta de compromisso do Poder Executivo de Varre-Sai com os limites de gastos previstos na legislação.

Não foi por outro motivo que a Corte de Contas aplicou, nos autos do processo TCE/RJ 825.227-8/16, multa ao réu EVERARDO OLIVEIRA FERREIRA no valor de 30% dos vencimentos anuais do prefeito, valor que chega a R\$ 46.800,00. Segundo o Tribunal *“tendo em vista o não cumprimento da regra de retorno neste quadrimestre, há que ser imputada, ao responsável, a sanção de multa correspondente a 30% (trinta por cento) de seus vencimentos anuais”* (fl. 82)

Com efeito, a Conselheira Relatora Marianna Willeman votou, nos mesmos moldes do corpo instrutivo e do Ministério Público Especial, ou seja, pela

“APLICAÇÃO DE MULTA ao Sr. Everardo Oliveira Ferreira, então prefeito do Município de Varre-Sai, em montante equivalente a 30% dos seus vencimentos anuais, com base no §1º do artigo 5º da Lei Federal nº 10028/00, que corresponde a 15.588,05 UFIR-RJ, a qual deverá ser recolhida com recursos próprios, ao erário estadual, em face do não reenquadramento, neste período, do percentual das despesas com pessoal ao limite de 54% estabelecido no inciso III, do artigo 20 c/c art. 66, ambos da Lei Complementar Federal nº 101/00, autorizando-se desde já a cobrança judicial, no caso de não recolhimento no prazo legal” (fl. 83)

2.2 Da violação ao princípio da Legalidade - Art. 11 “caput” da Lei 8429/92.

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO ITAPERUNA

“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, notadamente:

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência..

Para Celso Antônio Bandeira de Mello:

“O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a **Administração nada pode fazer senão o que a lei determina.** (...) Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, **administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos,** ou particularizados segundo suas disposições.” (MELLO C. A. B. Curso de Direito Administrativo, 22ª edição, Malheiros Editores, São Paulo: 2007, pág. 102)

Vejamos os dispositivos legais violados pelos réus no aumento ilegal de despesa com pessoal, bem como no não reenquadramento da despesa aos ditames da lei:

a. Do Art. 169 “caput” CRFB

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO ITAPERUNA

“Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (...)”

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança

II - exoneração dos servidores não estáveis

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal

A própria Constituição Federal, através da Emenda Constitucional 19/98, se preocupou em estabelecer limites aos gastos públicos com remuneração de pessoal, inclusive com determinação de medidas impositivas a serem tomadas pelos entes com despesas acima dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para Ricardo Lobo Torres, o princípio do equilíbrio orçamentário, que se deduz de inúmeros dispositivos dos arts. 165 e 167, também pode ser lido no art. 169, que prevê a:

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO ITAPERUNA

“limitação das despesas com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar (art. 169, na redação da EC 19/98). País que ainda mantém alguns ranços do Estado Patrimonial, dentre os quais o paternalismo na admissão de pessoal e a frágil profissionalização da burocracia, necessita de regras moralizadoras quantos aos gastos improdutivos com o excesso de funcionários, sob pena de não alcançar o equilíbrio orçamentário” (CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1784)

No caso dos autos, mesmo após as notificações e sanções do TCE/RJ e da instauração da presente inquisição pelo Ministério Público do Estado, o Município de Varre-Sai, ao invés de adotar as medidas impostas pelo constituinte derivado como a redução de despesa com cargos em comissão e demissão de servidores não estáveis, em 26 de fevereiro de 2018, ou seja, no quarto ano com despesas de pessoal acima do limite legal, apenas comunica ao *parquet* que “infelizmente ainda não foi possível a readequação”. (fl. 47)

b. Dos Arts. 19, III c/c 20, III, “b” LC 101/00

Art. 19. Para os fins do disposto no [caput do art. 169 da Constituição](#), a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO ITAPERUNA

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

III - na esfera municipal:

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

O relatório do corpo instrutivo do TCE e os documentos acostados aos autos (fls. 08 a 10 e 48 a 54) revelam que as despesas do Município de Varre-Sai com pessoal ultrapassou o limite legal no 1º quadrimestre de 2015 e a partir daí o endividamento ilegal só vem aumentando e atualmente, na gestão do réu SILVESTRE o gasto é de 62,45%, ou seja, quase 10% acima do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal. (v. fl. 48)

A ilegalidade pela não observância dos limites pode agravar ainda mais a situação econômico-financeira do Município na medida em que impede o recebimento de transferências voluntárias, ou seja, recursos provenientes do Estado do Rio de Janeiro e da União.

c. Do Art. 22, parágrafo único, I a III da LC 101/00

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

*Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, **são vedados ao Poder** ou órgão referido no art. 20 que houver **incorrido no excesso**:*

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO ITAPERUNA

determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#);

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa...

Documentos acostados aos autos esclarecem que duas leis de iniciativa do próprio Poder Executivo foram sancionadas e promulgadas pelo réu EVERARDO OLIVEIRA FERREIRA: a lei 766/15, de abril de 2015, que **concedeu vantagem** (Art. 1º, parte final) **alterou estrutura de carreira** (§2º do Art. 1º) e **adequou remuneração** (Art. 2º) implicando aumento de despesa e a lei 792/2015, de 30 de novembro de 2015, que sob pretexto de alterar dispositivo das leis 766/2015 e 349/2002, na verdade **criou o “cargo de Procurador Jurídico”** de forma retroativa (v. art. 4º) no Município de Varre-Sai. (fls. 06 e 07)

2.3 Do Art. 10, VII, IX da Lei 8429/92

*“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer **ação ou omissão, dolosa ou culposa**, que enseje **perda patrimonial**, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e, notadamente: (...)*

VII – conceder benefício administrativo e fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (...)

IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento...

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO ITAPERUNA

Como mencionado acima, os réus EVERARDO e SILVESTRE incorreram na violação ao art. 10 na medida em que autorizaram e aumentaram despesas sem observância da Constituição da República e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Porém, para correta aplicação da Lei de Improbidade se faz necessária análise do elemento subjetivo da conduta de cada um dos legitimados passivos.

2.4 Do elemento volitivo (dolo ou culpa)

Os documentos acostados aos autos afastam qualquer dúvida quanto a consciência da ilicitude e voluntariedade da conduta dos réus em aumentar despesa com funcionalismo e em não cumprir impositivo constitucional para reduzir o gasto público com comissionados e funções gratificadas.

Do próprio relatório de gestão fiscal consta “apuração do cumprimento do limite legal” com indicação de todos os limites (de alerta, prudencial e máximo) previstos na LC 101/00. E em todos os demonstrativos de despesa os limites estão ultrapassados desde 2015.

Com a consciência de descumprimento da lei de responsabilidade fiscal, o réu SILVESTRE não adotou nenhuma medida de redução de despesa, mesmo com limite máximo sendo superado em quase 10%.

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO ITAPERUNA

O réu EVERARDO, além de não reduzir nenhuma despesa, ainda descumpriu os limites prudenciais criando cargo retroativamente, aumentando remuneração e concedendo vantagens ilegais.

Na mesma esteira, os réus EVERARDO e SILVESTRE, agindo de forma livre e voluntária, descumpriram a regra de retorno prevista no Art. 23 da LC 101/00, *in verbis*:

“Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.”

Diga-se de passagem, que as providências previstas nos parágrafos do Art. 169 da CRFB são exatamente a redução e gastos com cargos comissionados e demissão de funcionários não estáveis.

3. CONCLUSÃO

Face ao exposto, conclui-se que os réus SILVESTRE JOSÉ GORINI e EVERARDO OLIVEIRA FERREIRA:

. são partes legítimas para demanda nos termos dos Arts. 1º e 2º da Lei 8429/92;

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO ITAPERUNA

- . **aumentaram ilegalmente despesas com pessoal, autorizaram gastos além dos limites de responsabilidade fiscal e deixaram de adotar as medidas de reenquadramento previstas na Constituição e na LC 101/00;**
- . **os fatos se adequam aos termos dos Arts. 10, VII e IX da Lei de Improbidade;**
- . **agiram com dolo, tendo em vista a consciência da ilicitude e a voluntariedade com que foram realizadas as condutas e atos omissivos impugnados;**

4. DA MEDIDA LIMINAR DE REENQUADRAMENTO DA DESPESAS COM PESSOAL

Apesar de descumprir a lei de responsabilidade fiscal desde o ano de 2015, nenhuma medida foi adotada pela administração de Varre-Sai visando reduzir o déficit público. Ao contrário, o endividamento ilegal só vem aumentando e instado pelo Ministério Público a se manifestar sobre quais medidas de reenquadramento foram adotadas, o Poder Executivo apenas alega que “infelizmente não foi possível a readequação” (fl. 47).

A falta de seriedade quanto as despesas públicas pode levar o Município a situação de insolvência civil na medida em que os gastos com pessoal vem aumentando exponencialmente e a nossa legislação prevê a sanção de proibição de transferência voluntárias, maior fonte de receita corrente líquida, ao Município descumpridor das regras de equilíbrio orçamentário.

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO ITAPERUNA

Caso respeitadas as normas do §2º do Art. 169 da CRFB e inciso I do §3º do Art. 23 da LC 101/00, o Município de Varre-Sai terá repasses de verbas federais e estaduais suspenso, o que agravará ainda mais a situação econômico-financeira e certamente levará a municipalidade à insolvência civil.

Desta forma, presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, **REQUER O MINISTÉRIO PÚBLICO A CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR *inaudita altera pars*, para determinar ao Município que no prazo de 30 dias reduza em 20% despesas com cargos em comissões e funções de confiança (Art. 169, §3º, I da CRFB) e se abstenha de aumentar despesa pública com pessoal**, sob pena de multa pessoal de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) ao réu e atual Prefeito SILVESTRE JOSÉ GORINI.

5. DO PEDIDO

Tendo em vista a prática de ato de improbidade administrativa, requer o Ministério Público:

- 5.1. O deferimento da **medida cautelar para determinar ao Município de Varre-Sai a redução, em 30 dias, de 20% das despesas públicas com cargos em comissão e funções de confiança, sob pena de multa pessoal ao Prefeito de R\$ 1.000.000,00**, tendo em vista a presença dos requisitos legais;
- 5.2. A **notificação** dos réus para apresentarem **manifestação por escrito**, no prazo de 15 (quinze) dias, nos termos do **Art. 17, §7º Lei 8429/92**;

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO ITAPERUNA

- 5.3. Em caso de recebimento da inicial, a **citação dos réus** (v. Arts. 17, §3º Lei 8429/92 c/c 6º, §3º da Lei 4717/65) para oferecimento de resposta no prazo legal, sob pena de revelia;
- 5.4. A procedência do pedido para condenar os réus, pela prática de atos de improbidades administrativa, às seguintes sanções:
- **perda da função pública;**
 - **suspensão dos direitos políticos;**
 - **proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios ainda que através de pessoa jurídica;**
- 5.5 A condenação dos réus no ônus da sucumbência, a serem revertidos ao Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral de Justiça, nos termos da Resolução PGJ/RJ nº 671/95

Em provas, protesta-se pelos depoimentos pessoais dos réus, bem como a produção de prova documental superveniente.

Dá-se a causa o valor de **R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais)**

Itaperuna, 03 de abril de 2018.

BRUNO MENEZES SANTAREM

Promotor de Justiça - Mat. 3983