



Número: **0000003-93.2020.8.17.3270**

Classe: **AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Órgão julgador: **Vara Única da Comarca de Santa Maria Cambucá**

Última distribuição : **02/01/2020**

Valor da causa: **R\$ 10.000,00**

Assuntos: **Dano ao Erário**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MINISTERIO PUBLICO (AUTOR)			
alex robevan de lima (RÉU)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
56034 757	02/01/2020 14:40	<a href="#">Petição Inicial</a>	Petição Inicial

EXCELENTÍSSIMO(A) JUIZ(A) DE DIREITO DA COMARCA DE SANTA MARIA DO CAMBUCÁ –  
PERNAMBUCO.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, no uso de suas atribuições constitucionais definidas no art.129, inciso III, da Constituição Federal de 1988, e legais previstas nos arts.15, 16 e 17 da Lei nº.8.429/1992, por sua Representante ministerial na Promotoria de Justiça de Santa Maria do Cambucá/PE, vem ajuizar **ACÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**, na dicção do arts.11, cabeça, e inciso II, e 12, inciso III, ambos da Lei nº.8.429/1992, em desfavor de **ALEX ROBERVAN DE LIMA, brasileiro, natural de Santa Maria do Cambucá/PE, prefeito do município de Santa Maria do Cambucá/PE, nascido em 20.04.1980, portador de cédula de identidade-RG nº. 5671050, filho de Severino Francisco de Lima e Iracema Maria de Moura, residente na Rua Coronel José Braz, Santa Maria do Cambucá/PE**, pelos motivos fáticos e jurídicos a seguir narrados:

---

1 – Conforme cópias de decisão no Processo do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco nº. 17100007-9 em anexo a esta ação<sup>1</sup>, o requerido, na qualidade de prefeito do município de Santa Maria do Cambucá/PE, no exercício financeiro de 2016, intencionalmente, efetuou gastos com pessoal acima do permitido pela legislação de responsabilidade fiscal e não imprimiu ações administrativas visando a diminuir o excesso de despesas.



Na qualidade de prefeito e ordenador de despesas do município de Santa Maria do Cambucá/PE, competia ao requerido administrar o Poder Executivo municipal, sendo responsável por eventuais ilicitudes que ocorram durante a sua gestão.

A auditoria de contas comprovou que o requerido, dolosamente, em nome do município de Santa Maria do Cambucá/PE, no exercício financeiro de 2016, contraiu despesas com pessoal acima do limite legal de 54% da RCL, desde o 1º quadrimestre de 2014, tendo alcançado 60,70%, 60,03% e 56,80% da RCL, respectivamente, nos 1º, 2º 3º quadrimestre do exercício de 2016.

Os técnicos da Corte de Contas também demonstraram que o requerido, mesmo após várias advertências do Tribunal de Contas, não adotou nenhuma medida administrativa para eliminar o excesso de gastos com pessoal, nos últimos três quadrimestres do exercício financeiro do ano de 2016. Eis trechos dos relatórios dos agentes públicos do Tribunal de Contas pernambucano:

**Acusa a Auditoria superestimativa da receita e da despesa, a não corresponder à real capacidade de arrecadação e dispêndio. Aduz, ainda, autorizada abertura de crédito suplementar em percentual alto, a fazer da Lei Orçamentária Anual (LOA) peça ficcional, bem como não elaborada a programação financeira e o cronograma mensal de desembolsos.**

**Argumenta o Defendente, em seu favor, a crise financeira que teria atingido, sobretudo, os municípios do Nordeste, por receberem estes mais recursos advindos de transferências constitucionais e legais, alegando sido estimada a receita com base em critérios científicos, conforme preceitos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).**

**Aduz não haver limitação legal na fixação do percentual para abertura de créditos suplementares, afirmando usado apenas 16,07% do total aprovado para o exercício (40%), o que demonstraria sua austeridade administrativa.**

**Tocante à não elaboração da programação financeira e do cronograma mensal de desembolsos, afirma devidamente elaborados, conforme se extrairia do Decreto Municipal nº 30/15 (Doc. 02), tendo a Auditoria incorrido em equívoco.**

**Alega, ao fim, sem maior gravidade os apontamentos.**

**Examino.**

**Quanto à não elaboração de programação financeira e cronograma mensal de desembolsos, juntado aos autos o Decreto nº 30/2015 (Doc. 02), a afastar o apontamento.**

**Com relação à superestimação das receitas e despesas, conquanto se diga estimada a receita em critérios científicos, não cuidou a defesa de elevar aos autos algum estudo, planilha ou qualquer outro documento a lastrear o alegado, como impõe o art. 12 da LRF, dispositivo cristalino a respeito da previsão de receitas, verbis:**

**“Art. 12 - As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de**



preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.”

Outrossim, improcede a alegação de que a crise teria provocado a redução das transferências legais e constitucionais. O que os autos revelam é o crescimento no comportamento das transferências correntes de 15%, conforme tabela acostada no item 2.4.1 do Relatório de Auditoria (RA), em que constantes os valores recebidos a esse título entre 2015 e 2016, a corresponder, ao revés do argumentado, a um aumento de mais de 4 milhões.

Dos autos também se colhe o incremento gradativo da Receita Arrecadada não somente nos últimos anos, mas também no exercício em escrutínio, quando atingido o montante de R\$ 28.357.226,66, cerca de 10% a mais que no ano anterior. A discrepância apurada entre a Receita Arrecadada e a Prevista só eximiria o Prefeito de responsabilidade acaso comprovasse este o impacto da aludida crise sobre a arrecadação municipal, múnus do qual não se desincumbiu. Muito ao contrário, o que os autos revelam é o aumento da receita total municipal, tornando-se injustificada a diferença retrorreferida.

De mais a mais, importa dizer, ainda que as transferências prefaladas acaso tivessem sido efetivamente menores, caberia ao governante buscar se ajustar e cortar gastos, em ordem a evitar o endividamento público, o que não se verificou.

Cumpra enfatizar que não pode o gestor, ao estimar a receita, fazer projeções inalcançáveis ou fora da realidade. Não se trata meramente de erro formal de cálculo, mas de comprometimento da gestão atual e futuras ante o endividamento do Ente. Observa-se, portanto, não atendido o Princípio Orçamentário da Exatidão, que o doutrinador OSVALDO MALDONADO SANCHES define como:

“Princípio orçamentário, de natureza complementar, segundo o qual as estimativas orçamentárias devem ser tão exatas quanto possível, a fim de dotar o Orçamento da consistência necessária para que esse possa ser empregado como instrumento de gerência, de programação e de controle.”

Referente à fixação de percentual para abertura de créditos suplementares, definido no art. 5º, I, da LOA, é dizer que o valor autorizado (40%), utilizado fosse, implicaria grave ameaça aos cofres municipais, primordialmente por autorizar novos gastos com base em receitas superestimadas. A abertura de apenas 16,07% tampouco exime o governante de responsabilidade, por incidir, ainda assim, sobre receitas superestimadas.

Enfim, resta comprovada a fragilidade na elaboração, planejamento e execução do orçamento, além do acinte a normas cruciais da LRF, a desfigurar característica essencial do Orçamento Programa, de ser peça de planejamento, gerência e controle das finanças públicas.

#### Gestão Financeira e Patrimonial

Aponta o RA ausência de evidenciação das disponibilidades por fonte/destinação, de forma segregada, no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial (BP), e ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa.



Em defesa, foi acostado o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro (Doc. 03)..

Referente à ausência de registro em conta redutora, diz ser a previsão de perdas tarefa difícil, a envolver as áreas tributária e jurídica. Aduz que o sistema de tributação utilizado ainda estaria em adaptação para permitir a mensuração precisa da capacidade de recebimento da Dívida Ativa e da Provisão de Perdas.

Analiso.

Tocante à ausência de evidenciação das disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do BP, o documento trazido afasta o apontamento.

De outra mão, ratifica a defesa a ausência de registro em contas redutoras, desservindo o argumento de se tratar de tarefa difícil. Cabe ao governante tomar as medidas cabíveis ao fiel cumprimento das normas contábeis, pena de mascarar e comprometer a situação do Ente. Decerto, os registros de que se cuida são de fundamental importância na real mensuração do Ativo do Ente, por, não lançados, camuflarem a realidade orçamentária.

A ausência da conta redutora do Ativo “Provisão para Perdas da Dívida Ativa” acaba refletindo situação ficta, isso por tal conta evidenciar o não recebimento de

valores inscritos na Dívida Ativa (DA), contabilizados erroneamente por completo como conta de Ativo.

Sabe-se, corresponde a DA a valores e bens que o Ente tem a receber pelo não pagamento de tributos juridicamente constituídos, esgotadas exigências de prazos e cobranças. Embora tida por Ativo no BP, nunca a DA é recebida totalmente, daí necessária a conta “Provisão para perdas”, em ordem a evitar superestimativa da receita. Do contrário, na execução orçamentária, receber-se-á valor a menor do que o previsto no Ativo, comprometendo todo o planejamento, mormente por se ter estimado despesas com base em receitas que não seriam integralmente auferidas.

Milita a irregularidade, pois, em desfavor da aprovação das contas do governante.

Gestão Fiscal

Aponta o RA ultrapassado o limite de gastos da Despesa Total com Pessoal (DTP) previsto na LRF, alcançando 60,70%, 60,03% e 56,80% do RCL no 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016, respectivamente, com desenquadramento desde o 1º quadrimestre de 2014.

Alega a defesa que o apurado no 3º quadrimestre de 2016 seria 56,71%, não 56,80%, conforme relatório extraído do SICONFI (Doc. 08). Diz contratados profissionais na área de saúde, como médicos, enfermeiros e técnicos em enfermagem, em razão de surtos de dengue, zika e chicungunha, o que teria elevado os gastos com pessoal.

Cita julgado desta Casa (Processo TC nº 16100047-2) atinente ao próprio Município em 2015, quando emitido parecer pela aprovação, mesmo extrapolado o limite legal da DTP.



Diz reduzido gradativamente a DTP em cerca de 4% no ano, extintos contratos precários e exonerados agentes públicos, além de editado o Decreto nº 26, a retirar gratificações de servidores de várias Secretarias.

Argui dever ser reduzido do percentual apurado pela Auditoria os montantes pagos a título de terço de férias e abono-permanência, bem assim as despesas custeadas com recursos da União. Cita consulta do MPPE, Processo TC nº 1852810-7, deste TCE, bem como a Consulta nº 838600 do TCE/MG.

Pugna, ao fim, pela emissão de parecer pela regularidade das contas, fundamentalmente por ser a DTP do 3º quadrimestre inferior ao efetivamente apontado.

Examino.

À saída, é dever de toda e qualquer administração pública gerir os recursos com eficiência e eficácia, mediante o devido planejamento, fundamental no disciplinamento dos dispêndios, com corte de excessos e programação financeira para os gastos previstos (folha de pagamento, 13º Salário, obrigações previdenciárias, etc.) e imprevistos.

Como exposto no RA, o limite foi ultrapassado durante todo o exercício 2016, bem como nos dois exercícios anteriores.

Enfatize-se serem os limites impostos na LRF impositivos, devendo ser observados por todos os jurisdicionados a ela submetidos. O ordenamento pátrio se faz claro a apresentar as medidas para reenquadramento dos gastos.

Traz o defendente argumentos sem qualquer embasamento probatório a lastreá-los, limitando-se a alegações genéricas. Tocante aos aludidos surtos, não trouxe qualquer prova da efetiva realização de novas contratações para a área de saúde, tampouco fez prova de seu impacto nos gastos com pessoal. Não há nos autos evidência hábil a comprovar o nexos causal entre os surtos prefalados e o aumento verificado.

Referente ao julgado desta Casa citado, vê-se, nele, que a ultrapassagem dos gastos com pessoal era a única irregularidade apontada, ao revés do aqui apurado, quando verificadas inúmeras máculas, que, somadas, comprometem a aprovação das contas.

Força salientar acompanhar a irregularidade todo o mandato do governante. Como se observa da análise atinente aos exercícios 2013 (Processo TC nº 1460085-7), 2014 (Processo TC nº 15100085-2) e 2015 (Processo TC nº 16100047-2), manteve-se um desenquadramento quanto às despesas com pessoal, pelo menos, a partir de 2012.

Para além de há mais de 4 anos encontrar-se o Município desenquadrado (Item 5.1 do RA), verifica-se que, no exercício em lume, foi quando mais se gastou, chegando-se a ultrapassar 60% da RCL durante dois quadrimestres seguidos.



De outra mão, revela-se incapaz de afastar a irregularidade a edição do Decreto nº 26 já no final do exercício, ainda que, de fato, contemple alguma redução de gastos. O que se pontua é sua ineficácia a reconduzir o Ente aos limites legais.

Saliente-se que esteve o Defendente à frente do governo municipal durante todo o mandato, não enquadrada a DTP durante sequer um único quadrimestre. A adoção de uma única medida, em 30.11.16, há um mês do fim de seu mandato, incapaz de solucionar o problema, não afasta, pois, sua responsabilidade.

Sobre a consulta respondida pelo TCE/MG, quando assentado que as despesas de pessoal custeadas com recursos repassados pelos governos Federal e Estadual devem ser contabilizadas como “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física”, não integrando a DTP, verificou-se decisões desta Corte de Contas com posicionamento divergente, in verbis:

#### DECISÃO T.C. Nº 2327/10

Decidiu o Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 03 de novembro de 2010, responder ao Consulente nos seguintes termos:

1) Os gastos decorrentes da contratação de profissionais de saúde para execução de ações previstas em programas e incentivos da União que compõem o Piso de Atenção Básica Variável, a exemplo do Programa de Saúde da Família – PSF e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS, devem ser computados no cálculo da despesa total com pessoal fixada no caput do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, estando sujeitos aos limites com as despesas de pessoal

fixados no artigo 19, assim como às restrições impostas pelos artigos 21 e 22 da citada lei;

2) Os recursos repassados pela União para execução dos citados programas integram o cálculo da Receita Corrente Líquida, conforme artigo 2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### DECISÃO T.C. Nº 0948/10

Decidiu o Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 11 de agosto de 2010, responder ao consulente nos seguintes termos:

1. Não é possível a adesão, por parte do município, à licitação realizada por outrem, tendo em vista não existir na Lei nº 8.666/1993 a previsão de tal hipótese de dispensa.

2. Admite-se a formalização de contratos temporários com o pessoal necessário aos programas temporários financiados com recursos repassados por outros entes federados, desde que observadas as regras necessariamente previstas em lei municipal que, no mínimo, deverá estabelecer o procedimento a ser seguido para a seleção e a contratação, o prazo máximo e a quantidade de admissões, a remuneração e o regime jurídico a que se submeterão os contratados. Realizadas as contratações temporárias, os respectivos gastos devem ser computados para



efeito de verificação do cumprimento dos limites de despesa com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

3. A prorrogação de contratos vigentes somente pode ser realizada nos casos em que autorizada pela própria Lei de Licitações, respeitados os limites temporais estatuídos pela própria norma, e não com fundamento em desorganização administrativa (falta de planejamento).

Demais disso, a prorrogação indevida pode caracterizar, ao menos em tese, o crime previsto no artigo 92 da Lei nº 8.666/1993.

#### Gestão da Educação

Aponta o RA empenhadas e vinculadas aos recursos do FUNDEB despesas sem lastro financeiro em total acima da receita arrecadada, a comprometer a receita no exercício seguinte.

Alega a defesa serem os valores apontados relativos a contribuições patronais com vencimento todo dia 20 do mês subsequente a sua competência. À medida em que os aportes financeiros iam ocorrendo, as respectivas despesas seriam amortizadas (Doc. 05). Diz não se tratar de irregularidade grave.

#### Pondero.

Conforme se depreende de dados colhidos pela Auditoria, vê-se no Apêndice IX do RA a realização de despesas com recursos do Fundo sem lastro financeiro em percentual irrisório (0,3%), razão por que deve o apontamento apenas ser alvo de ressalvas.

#### Repasse de duodécimos

Expõe a Auditoria repasse a menor dos duodécimos ao Poder Legislativo.

Argumenta a defesa tratar-se valor ínfimo, incapaz de macular as contas. Pleiteia pela aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

#### Pondero.

Da análise do RA (Tabela 4), extrai-se autorizado legalmente, a título de duodécimos, o repasse à Câmara de Vereadores 7% das receitas arrecadadas pelo Município, totalizando, in casu, R\$ 1.130.148,47. Entretanto, constatou-se o repasse de R\$ 1.130.116,20, ou seja, R\$ 32,27 a menos, representando 0,003% do valor total.

De todo irrisório o valor, afastado o apontamento.

#### Transparência Pública

Aponta o RA não disponibilizado integralmente à sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 e na CR, apresentando nível de transparência “Insuficiente”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, atingindo-se a pontuação de 386,50.



Argumenta o Defendente não terem sido esclarecidos pela Auditoria quais documentações não foram disponibilizadas pelo Ente, a caracterizar cerceamento de defesa, por impossibilitar a apresentação de contradita aos pontos específicos.

Diz empreendido esforços para cumprimento de todas as exigências quanto à transparência pública, à Lei de Acesso a Informações e do serviço de acesso à informação. Afirma alcançado, em 2017, nível “Moderado”, consoante avaliado por esta Corte.

Junta julgados desta Casa, Processo TC nº 1304835-1 (Auditoria Especial na Prefeitura de Ribeirão, exercício 2013) e Processo TC nº 1430082-5 (Prestação de Contas da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Água Preta, exercício 2013), em que aprovadas com ressalvas as contas, mesmo com falhas na transparência do Ente municipal respectivo.

#### Analiso.

A Carta Federal, no art. 5º, XIV, garante a todos o acesso à informação, em deferência ao postulado da publicidade, pelo qual deve pautar-se a Administração Pública. Todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse, particular ou coletivo. Deveras, a luz do sol é o melhor detergente, como aludiu, prenhe de razão, Louis Brandeis, outrora juiz da Suprema Corte Norte Americana.

Infraconstitucionalmente, a publicidade encontra eco nas Leis Complementares nº 131/09 e nº 101/00, no Decreto nº 7.185/10 e na Lei nº 12.527/11, de cumprimento imperativo pelos gestores públicos.

Nessa toada, o acesso a informações de órgãos e entidades públicas é direito do cidadão e obrigação da Administração Pública. Trago à tela, in situ, lição do Ministro do STF Alexandre de Moraes, para quem

“A Lei de Acesso à informação constitui importante propulsor da cultura da transparência na Administração Pública brasileira, intrinsecamente conectado aos ditames da cidadania e da moralidade pública, sendo legítima a divulgação dos vencimentos dos cargos, empregos e funções públicas, informações de caráter estatal, e sobre as quais o acesso da coletividade é garantido constitucionalmente (art. 5º, XXXI, art. 37, § 3º, II e art. 216, § 2º, da CF).” (grifei)

Força realçar ser a publicidade direito pelo qual se franqueia o exercício de inúmeros outros, como cidadania e controle popular de atos oriundos da Administração. Como destacado pela Ministra Carmen Lúcia, o que se aspira é o eco dos direitos humanos garantidos, não o silêncio de direitos emudecidos.

Revela-se da maior gravidade a disfunção sob escrutínio, por, em última análise, descarrilhar fraude ao dever republicano, de porte constitucional, da prestação de contas dos atos praticados. A inadequada inserção de dados no sistema de transparência furta dos cidadãos a possibilidade de controlar os atos de seus governantes, bem assim a verificar sua legitimidade e economicidade.

A transparência pública é importante ferramenta no auxílio ao controle externo realizado por esta Corte, bem como no controle realizado pelos próprios cidadãos. O nível “Insuficiente” apresentado se mostra pior do que o apurado no exercício anterior, a demonstrar que o governante não vem tomando as medidas necessárias à sua correção.



Outrossim, improspera a alegação de cerceamento de defesa. Como se depreende do RA, as consultas realizadas na internet para análise do índice de transparência do Município podem ser observadas no Doc. 49, em que consta todos os dados levados em conta pela Auditoria. Para além disso, a pontuação é obtida com base na avaliação de 51 critérios, estes bem definidos pelo ITMPE, levando a uma pontuação que pode variar entre 0 e 1.000 pontos.

Da mesma forma desserve o argumento de em 2017 atingido-se nível “Moderado”. A análise é de ser feita ano a ano, não elidindo a eiva eventual melhora em exercício ulterior.

Em arremate, tocante aos julgados colacionados pela defesa, cumpre estabelecer o devido distinguishing, senão vejamos.

Nos precedentes trazidos, para além das falhas atinentes à transparência, apontouse apenas uma única eiva, de menor gravidade: num, o envio com atraso de informações do sistema SAGRES; noutra, a divulgação intempestiva de informações exigidas na LRF.

No caso presente, constatados, além do nível insuficiente de transparência, irregularidades outras na gestão fiscal (extrapolação do limite legal da DTP em todos os quadrimestres do exercício sob exame), na gestão orçamentária (superestimativa da receita e despesa) e na gestão financeira e patrimonial (ausência de conta redutora do Ativo), máculas mais do que bastantes, por só si, a macular as contas.

VOTO pelo que segue:

CONSIDERANDO que integra a análise das contas prestadas anualmente a observância dos limites constitucionais e legais que lhe são impostos, os quais se encontram consolidados no Anexo Único deste voto;

CONSIDERANDO ultrapassado o limite de gastos da DTP previsto na LRF, alcançando 60,70%, 60,03% e 56,80% no 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016, respectivamente, em desacordo com o art. 20 da LRF;

CONSIDERANDO que a DTP ultrapassou o limite durante todo o exercício, sem que se ordenasse ou promovesse, em forma e prazos da LRF, execução de medida à redução do seu montante ao teto legal máximo, restando caracterizada infração administrativa prevista no inciso IV do art. 5º, da Lei nº 10.028/00, Lei de Crimes Fiscais, nos termos do art. 5º da mesma Lei e do art. 74 da LOTCE-PE;

CONSIDERANDO a ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, situação incompatível com a realidade, a contrariar a Portaria nº 564 da Secretaria do Tesouro Nacional;

CONSIDERANDO a superestimativa da receita e da despesa, a não corresponder à real capacidade de arrecadação e dispêndio, em afronta ao art. 1º, § 1º da LRF, bem como ao art. 7º c/c o art. 40 da Lei nº 4.320/64;

CONSIDERANDO a não disponibilização integral à sociedade, pelo Executivo municipal, do conjunto de informações exigido na LRF, na LC nº 131/09, na Lei nº 12.527/11 (LAI) e na CR, apresentando nível de transparência “Insuficiente”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE,



**CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, bem como com os artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o artigo 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco ;**

**EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Santa Maria do Cambucá a das contas do(a) Sr(a). Alex Robevan De Lima, relativas ao exercício rejeição financeiro de 2016.**

O excesso de despesas com pessoal, praticado pelo requerido, em nome da municipalidade, já vinha ocorrendo desde os exercícios financeiros de 2014, onde os percentuais de gastos no foram superiores a 54,00% (cinquenta e quatro) da receita corrente líquida, e se estendeu ao exercício financeiro de 2016, o que demonstra que o requerido é contumaz violador da lei de responsabilidade fiscal.

As condutas descritas são classificadas como atos de improbidade administrativa, atraindo a incidência dos comandos legais da Lei nº. 8.429/1992.

Sobre as irregularidades descritas acima, consistentes em despesas com pessoal, houve violação ao art. 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade, o qual prevê que a despesa total com pessoal do Poder Executivo não deve ultrapassar 54% (cinquenta e quatro por cento) da receita corrente líquida arrecadada no período de apuração, senão vejamos:

Lei Complementar nº. 101/2000:

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:

...

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:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

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

...



Observa-se que era dever do requerido adotar as medidas administrativas previstas nos arts. 22 e 23 da Lei Complementar nº. 101/2000<sup>2</sup> a fim de eliminar o excedente das despesas com pessoal, de modo a se amoldar ao limite de responsabilidade fiscal acima descrito.

Porém, não consta nos autos qualquer conduta administrativa visando a diminuir as despesas com pessoal que excedeu ilegalmente os gastos do Poder Executivo local; pelo contrário, o relatório de auditoria comprova que o requerido manteve também gastos excessivos com pessoal nos exercícios financeiros anteriores a 2016, o que demonstra a má-fé do gestor.

A violação das normas de responsabilidade fiscal com despesas de pessoal importa afronta ao princípio da legalidade, o que também é classificado como ato de improbidade administrativa à luz do art. 11, *caput*, incisos I e II, da Lei nº. 8.429/1992. Nesse sentido:

**Ementa: "Administrativo. Ex-Prefeito . Administração. Responsabilidade. O prefeito, como administrador das finanças do município, tem o dever legal de zelar pelas finanças do Município aplicando corretamente as verbas à finalidade para a qual precipuamente foram destinadas. 2. A Lei nº 8.429/92 de improbidade administrativa, teve como finalidade impor sanções aos agentes incursos em atos de improbidade nos casos em que importe enriquecimento ilícito, ou em casos em que causem prejuízo ao Erário Público, ou ainda que atentem aos princípios da Administração.3. Não ficou comprovado que o ex-Prefeito enriqueceu ilicitamente, **mas sem dúvida, houve infração aos princípios norteadores da Administração Pública, por isso merece reparo a sentença.** Apelação parcialmente provida” – TJSP3ª Câmara de Direito Público. Apelação nº. 0356056-68.2009.8.26.0000. Data do Julgamento: 27/11/2012.**

**Ementa: “Ação civil pública pela prática de improbidade administrativa. Simulação de licitação para contratar servidores sem concurso, ultrapassando os limites permitidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.”**

I - O Prefeito, na condição de agente político, não está, como asseverado, fora de sujeição à Lei da Improbidade. Julgamento recente do Supremo Tribunal Federal por sua nova composição, rechaçou veementemente a não aplicação da Lei 8.429/92 aos Prefeitos Municipais.

II - As condutas maliciosas e fraudulentas frustraram os procedimentos licitatórios realizados, e a aparência de legalidade foi apenas um espelho das ilicitudes perpetradas pelo então Prefeito e pelos seus asseclas que criaram um verdadeiro simulacro de cartas-convites para beneficiar apenas amigos e parentes do então prefeito.

III - A responsabilidade dos demandados foi bem delineada no curso do procedimento. Os primeiros frustraram o dever de cumprimento da lei e do interesse público em escoreito procedimento licitatório; os últimos, na qualidade de autoridades superiores, homologaram licitação fraudada, adjudicando o objeto para o vencedor do pleito que na realidade não disputou com nenhum ofertante; por último, a responsabilidade da empresa contratante é patente por ter sido beneficiária da fraude e está presumivelmente conluída com todos os que praticaram a atividade dissimulatória e simulatória da licitação.

IV Sentença de parcial procedência. Recurso voluntário improvido, acolhido o recurso adesivo para condenar os requeridos nas penas de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 5 anos” – TJSP 7ª Câmara de Direito Público. Apelação nº 0000093-94.2008.8.26.0579. Data do Julgamento: 04/11/2013.



Sobre o princípio da legalidade, a doutrina pontifica que **o administrador tem de cumprir a lei, obedecê-la e pô-la em prática**. Eis o teor doutrinário:

**“O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a qualquer tendência de exacerbação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário, desde o absolutista, contra o qual irrompeu, até as manifestações caudilhescas ou messiânicas típicas dos países subdesenvolvidos. O princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a ideia de soberania popular, de exaltação da cidadania. Nesta última se consagra o radical subversão do anterior esquema de poder assentado na relação soberano-súdito (sumisso)...**

**O princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Estas devem não somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupe a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser adéqüea, reverente, obsequiosa e cumpridora das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito Brasileiro”** - CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO. *Curso de Direito Administrativo*. 25ª Edição. 2ª Tiragem. São Paulo: Editora Malheiros. 2008. p. p. 100-101.

À vista do exposto, em razão do descumprimento **doloso** dos dispositivos legais que tratam sobre responsabilidade fiscal de despesas com pessoal, **O MINISTÉRIO PÚBLICO REQUER:**

1 - O recebimento da presente ação civil pública de improbidade administrativa, a observância do procedimento definido nos arts. 17 e 18 da LIA, com a citação do requerido e ao final a condenação de **ALEX ROBERVAN DE LIMA**, a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, a 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, ao pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e ao ressarcimento integral do dano, tudo na forma dos arts. 11 e art. 12 da Lei nº. 8.429/1992.

2 – A admissão de todos os meios de provas previstas no ordenamento jurídico processual brasileiro, sobretudo as anexadas a esta ação civil pública.

**2.1 – Requer-se que seja oficiado o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, determinando-lhe que remeta cópia integral do processo TC nº. 12100007-9, referente à gestão fiscal da Prefeitura de Santa Maria do Cambucá/PE, no exercício financeiro de 2016.**

**2.2 – Requer-se que seja oficiado o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, determinando-lhe que informe os gastos com pessoal da Prefeitura de Santa Maria do Cambucá/PE, nos exercícios financeiros de 2013, 2014, 2015, 2016.**

Dá-se a causa do valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para efeitos fiscais.



Santa Maria do Cambucá-PE, 02 de janeiro de 2020.

Wanessa Kelly Almeida Silva

Promotora de Justiça

1 Pontue-se que por força dos arts.364 e 365 do Código de Processo Civil, os documentos públicos, a exemplo dos emitidos pelos Agentes dos Tribunais de Contas, **gozam da presunção de verdade e legitimidade quanto à sua forma e ao seu conteúdo**, de modo que o que neles se encontra inserido, *a priori*, é classificado como comprovado para efeito processual probatório.

2 Lei Complementar n°. 101/2000:

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](#).

§ 1º No caso do [inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição](#), o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. [\(Vide ADIN 2.238-5\)](#)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. [\(Vide ADIN 2.238-5\)](#)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

