

Processo nº 3602920088100121  
Ação Civil Pública  
Autor: Ministério Público Estadual  
Réu: Raimundo de Oliveira Tavares

SENTENÇA

O Ministério Público Estadual ingressou com ação civil pública por ato de improbidade administrativa, atribuindo a **Raimundo de Oliveira Tavares** a prática de condutas previstas nos arts. 10 e 11 da Lei nº 8.429/92.

Aduz que consta da documentação colhida pelo Ministério Público, que o gestor apontado na inicial teve expedido contra si parecer prévio, pela desaprovação de suas contas relativas ao exercício financeiro de 1997, nos moldes do PL-TCE n. 030/2003, no qual se afirma algumas irregularidades, dentre as quais o autor da demanda aponta as seguintes como sendo atos de improbidade administrativa: **a)** ausência de notas fiscais, uso de notas fiscais vencidas e uso de notas fiscais não comprovadas nos postos fiscais do estado (Itens 4.1.6, 4.2.13 e 4.2.14 do Relatório de Informação Técnica – Processo 5424/98); **b)** Ausência de processo licitatório (Itens 4.1.5 e 4.1.6 do Relatório de Informação Técnica – Processo 5424/98); **c)** Fragmentação de despesas (Itens 4.2.15 e 4.2.16 do Relatório de Informação Técnica – Processo 5424/98); **d)** Ausência de contrato para realização de despesa (Itens 4.1.7, 4.1.8, 4.1.9, 4.1.10, 4.1.11, 4.1.12 e 4.1.13 do Relatório de Informação Técnica – Processo 5424/98); **e)** ausência de previsão orçamentária correspondente à despesa realizada (Itens 4.1.14, 4.1.15 e 4.1.16).

Diante dessas condutas, o Ministério Público Estadual, pede a condenação do réu, nas penas do art. 12, inciso II e III, da Lei 8.429/92.

O réu foi notificado, para apresentar manifestação nos termos do art.17, § 7º da Lei 8.429/92.

Em sua manifestação o réu alegou, preliminarmente a prescrição e a competência da Câmara Municipal de Santana do Maranhão para o julgamento definitivo das contas de sua gestão frente ao Município. No mérito, pugnou pela improcedência da ação, alegando não ter havido má-fé do requerido e tampouco comprovação do dano ao Erário (fls. 280/288).

A presente ação foi recebida, por não haver a manifestação do requerido sido suficiente para demonstrar a prescrição ou afastar, *prima facie*, os fortes indícios da existência de atos de improbidade, determinando-se a citação do réu para apresentar sua contestação.







ESTADO DO MARANHÃO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE SÃO BERNARDO



Citado regularmente, o réu apresentou contestação (fls. 297/307), alegando não haver praticado qualquer ato de improbidade administrativa e que todos os pagamentos foram realizados legalmente, alegou ainda cerceamento de defesa, pelo fato de a administração atual do Município se encontrar sob o controle de seu inimigo político. As preliminares suscitada e os requerimentos apresentados foram examinados na decisão de fl. 310; instados a se manifestar, o Ministério Público e o requerido não pugnaram pela produção de provas em audiência (fl. 313).

Vieram-me os autos conclusos para sentença.

Eis o relatório.

Em princípio, e embora não tenha sido suscitado por qualquer das partes, mas para prevenir eventual alegação de nulidade, cumpre registrar que o Município de Santana do Maranhão não foi notificado, para ingressar no feito, contudo, considerando que se trata de litisconsórcio facultativo, bem assim que esta unidade jurisdicional é a única competente para o julgamento da presente demanda, ainda que nela figurasse a fazenda pública, entendo que nenhum prejuízo à tramitação do feito ou às partes foi apurado.

A leitura do art. 17, § 3º, da Lei 8.429/92, c/c art. 6º, § 3º, da Lei 4.717/65 nos informa que a *peçoas jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente, ou seja, o réu não detém nenhum interesse processual na participação do ente público no feito, que a lei autoriza somente a se abster de contestar a demanda ou figurar no pólo ativo, se tratando, portanto, de litisconsórcio facultativo.*

A Corte Superior nos apresenta uma série de precedentes nesse sentido, *in verbis*:

**PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MINISTÉRIO PÚBLICO. ART. 17, § 3º, DA LEI 8.429/92, C/C ART. 6º, § 3º, DA LEI 4.717/65. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO DO MUNICÍPIO. NULIDADE. NÃO-OCORRÊNCIA. HIPÓTESE DE LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO E NÃO-NECESSÁRIO. PROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL.**

1. Quando a ação civil pública por ato de improbidade for promovida pelo Ministério Público, o ente público interessado, eventualmente prejudicado pelo suposto ato de improbidade, deverá ser citado para integrar o feito na qualidade de litisconsorte.
2. A pessoa jurídica de direito público intervém, no caso, como litisconsorte facultativo, não sendo hipótese de litisconsórcio necessário.

2





ESTADO DO MARANHÃO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE SÃO BERNARDO



3. Entendimento pacífico firmado pelas Turmas de Direito Público desta Corte Superior.

**4. A ausência da citação do Município não configura a nulidade do processo.**

5. Recurso especial provido.

(REsp 526982/MG, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/12/2005, DJ 01/02/2006, p. 433)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO DO MUNICÍPIO. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. NULIDADE. NÃO-OCORRÊNCIA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. LESÃO AO ERÁRIO PÚBLICO. APLICAÇÃO DA LEI N. 8.429/92 A FATOS OCORRIDOS ANTES DE SUA VIGÊNCIA. SÚMULA 7/STJ. RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO.

1. Na ação civil pública de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público, a falta de citação do Município interessado, por se tratar de litisconsorte facultativo, a teor do disposto no artigo 17, § 3º, da Lei n. 8.429/92, com a nova redação dada pelo artigo 11 da Lei n. 9.366, de 1.996, não tem o condão de provocar a nulidade do processo.

2. Os preceitos da Lei n. 8.429/92 podem ser aplicados a fatos ocorridos antes de sua vigência. A indisponibilidade dos bens pode recair sobre tantos bens quantos forem necessários ao ressarcimento do dano, mesmo sobre aqueles adquiridos antes do ato de improbidade administrativa, independente de comprovação de que eles tenham sido adquiridos de forma ilícita (art. 7º da Lei n. 8.429/92).

3. O Tribunal de origem reconheceu o periculum in mora e a necessidade em se assegurar integral ressarcimento dos bens diante da comprovação de atos de improbidade administrativa cometidos pelo recorrente, baseando-se em fatos e provas contidos nos autos, o que não pode ser afastado, uma vez que, para tanto, faz-se necessário, obrigatoriamente, o reexame do conjunto probatório, o que é vedado ao Superior Tribunal de Justiça, de acordo com a Súmula n. 7/STJ.

4. Recurso especial improvido.

(REsp 886524/SP, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/10/2007, DJ 13/11/2007, p. 524)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE OMISSÃO QUE JUSTIFIQUE A ALEGADA OFENSA AO ART. 535 DO CPC. ASSERTIVA GENÉRICA DE OFENSA AOS ARTS. 9º. E 10 DA LEI 8.429/92 QUE ATRAI INCIDÊNCIA DA SÚMULA 284 DO STF, ANTE A DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DO APELO RARO, NESTE ASPECTO. FALTA DE CITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO/MG QUE NÃO ACARRETA NULIDADE DO ACÓRDÃO IMPUGNADO, POIS SEU INGRESSO NA LIDE CONFIGURA HIPÓTESE DE LITISCONSÓRCIO ATIVO FACULTATIVO. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES COM INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E DA LEGALIDADE, MORMENTE QUANDO AVERIGUADA A FIXAÇÃO DO VALOR DA MULTA ACIMA DO

3





ESTADO DO MARANHÃO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE SÃO BERNARDO



MÁXIMO LEGAL (ART. 12, II DA LIA). REDIMENSIONAMENTO DAS SANÇÕES. ATRIBUIÇÃO DE EFEITO EXPANSIVO SUBJETIVO, NOS TERMOS DO ART. 509 DO CPC, PARA REDIMENSIONAR AS PENALIDADES APLICADAS AO EX-PREFEITO.

1. A alegação genérica de ofensa aos arts. 9º. e 10 da Lei 8.429/92 não comporta conhecimento, em face da deficiência da fundamentação, nos termos da Súmula 284 do STF.

2. O § 3º. do art. 17 da Lei 8.429/92 traz hipótese de litisconsórcio facultativo, estipulando que o ente estatal lesado poderá ingressar no pólo ativo do feito, ficando a seu critério o ingresso (ou não) na lide, de maneira que sua integração na relação processual é opcional, não ocasionando, dest'arte, qualquer nulidade a ausência de citação do Município supostamente lesado. Precedentes desta egrégia Corte Superior de Justiça: REsp. 1.243.334/SP, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 10.05.2011 ; REsp. 886.524/SP, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJ 13.11.2007, p. 524; REsp. 737.972/PR, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ 03.08.2007, p. 330.

3. Incorrem nas sanções constantes no art. 10, c/c art. 12, II da Lei 8.429/92, o ex-Prefeito e os servidores que, em conluio e com dolo de causar dano ao Erário, comprovada e fraudulentamente desviam sacos de cimento, adquiridos pela Municipalidade para obras de energização de bairros e ruas, distribuindo os referidos materiais a particulares e convocando o servidor responsável pelo almoxarifado para assinatura das notas fiscais dos sacos de cimento que, contudo, não eram recebidos pelo Município, no intuito de revestir de legalidade a percepção dos materiais de construção.

4. O art. 12 da Lei 8.429/92 fixa critérios de qualificação e quantificação das sanções, impondo que as penalidades podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, à luz da extensão do dano causado e da gravidade do fato, além do proveito patrimonial obtido pelo agente.

5. As peculiaridades do caso concreto denotam que as condutas dos recorrentes não foram tão graves a ponto de justificar a aplicação cumulativa de todas as penalidades previstas e extrapoladoras dos limites legais delineados para a conduta típica que lhes são imputadas.

6. Recurso de DARCI FERREIRA e WELLINGTON ANTÔNIO DE CARVALHO conhecido e parcialmente provido, para limitar a sanção de ambos ao pagamento de multa equivalente ao valor do dano ao erário, a ser apurado em liquidação. Nobre Apelo de LAIR FURTADO parcialmente conhecido e, neste aspecto, desprovido. Atribui-se, contudo, efeito expansivo subjetivo ao recurso de DARCI FERREIRA e WELLINGTON ANTÔNIO DE CARVALHO, nos termos do art. 509 do CPC, para reduzir a condenação de LAIR FURTADO ao pagamento de multa no importe de 2 vezes o valor do prejuízo ao erário apurado. Mantém-se a condenação dos recorrentes no ressarcimento dos danos causados à Municipalidade.

(REsp 1197136 / MG RECURSO ESPECIAL 2010/0103588-5, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO - T1 - P PRIMEIRA TURMA – pub. DJe 10/09/2013 )

Cumpre registrar que a Lei de Improbidade Administrativa, existente desde 1992, veio com o propósito de criar mecanismos e sanções para o agente público e até mesmo para terceiros que







ESTADO DO MARANHÃO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE SÃO BERNARDO



praticuem atos de improbidade contra ente da Administração Pública, objetivando prevenir e punir a corrupção.

A probidade administrativa é exigência não só de estrita observância da legalidade, mas sobretudo decorrência do princípio da moralidade que deve nortear os atos dos agentes públicos, que devem obedecer e se ater à finalidade e interesse público de cada ato praticado.

Assim, é de se aclarar o tema com a leitura da lição de Emerson Garcia “a boa gestão exige tanto a satisfação do interesse público, como observância de todo o balizamento jurídico regulador da atividade que tende a efetivá-lo. O amálgama que une meios e fins, entrelaçando-se e alcançando uma unidade de sentido, é justamente a probidade administrativa. A improbidade aponta não só para uma desconsideração dos fins, como, também, para uma situação de ruptura entre meios e fins.”<sup>1</sup>

No caso dos autos, imputa-se ao demandado a prática de atos de improbidade administrativa previstos nos art. 10 e 11, da Lei nº 8.429/92, que contém os seguintes preceitos:

*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:*

*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:*

Os atos de improbidade administrativa imputados ao réu tem por base o Parecer Prévio PL-TCE n. 030/2003 e o Relatório de Informação Técnica – Processo 5424/98, que demonstram no julgamento das referidas contas relativas ao exercício financeiro de 1997, foram comprovadas as seguintes irregularidades: **a)** ausência de notas fiscais, uso de notas fiscais vencidas e uso de notas fiscais não comprovadas nos postos fiscais do estado (Itens 4.1.6, 4.2.13 e 4.2.14 do Relatório de Informação Técnica – Processo 5424/98); **b)** Ausência de processo licitatório (Itens 4.1.5 e 4.1.6 do Relatório de Informação Técnica – Processo 5424/98); **c)** Fragmentação de despesas (Itens 4.2.15 e 4.2.16 do Relatório de Informação Técnica – Processo 5424/98); **d)** A ausência de contrato para realização de despesa (Itens 4.1.7, 4.1.8, 4.1.9, 4.1.10, 4.1.11, 4.1.12 e 4.1.13 do Relatório de Informação Técnica – Processo 5424/98); **e)** ausência de previsão orçamentária correspondente à despesa realizada (Itens 4.1.14, 4.1.15 e 4.1.16).

<sup>1</sup> GARCIA, Emerson, ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008, p. 47/48.





ESTADO DO MARANHÃO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE SÃO BERNARDO



O Relatório de Informação Técnica – Processo 5424/98, de fls. 32/59, efetivamente demonstra em seus itens 4.1.6, 4.2.13, 4.2.14, 4.1.5, 4.1.6, 4.2.15, 4.2.16, 4.1.7, 4.1.8, 4.1.9, 4.1.10, 4.1.11, 4.1.12, 4.1.13, 4.1.14, 4.1.15 e 4.1.16:

a) ausência de notas fiscais, uso de notas fiscais vencidas e uso de notas fiscais não comprovadas nos postos fiscais do estado (Itens 4.1.6, 4.2.13 e 4.2.14 do Relatório de Informação Técnica – Processo 5424/98), que detalha a realização de despesas, no valor total de **R\$ 35.223,74 (trinta e cinco mil duzentos e vinte e três reais e setenta e quatro centavos)**, sem comprovação, uma vez que o requerido não apresentou as respectivas notas fiscais válidas, o que impede a fiscalização de obter certeza quanto à correta aplicação do recurso público e o recebimento da contraprestação pelo Município, afrontando as mais comensais regras de contabilidade administrativa e orçamentária, implicando, assim, em ato de improbidade.

b) Ausência de processo licitatório (Itens 4.1.5 e 4.1.6 do Relatório de Informação Técnica – Processo 5424/98), apontando a realização de despesas em afronta à Lei 8.666/93, no montante de **R\$ 445.699,86 (quatrocentos e quarenta e cinco mil seiscentos e noventa e nove reais e oitenta e seis centavos)**. A contestação apresentada pelo réu não logrou demonstrar a improcedência da acusação, não se contrapondo as provas produzidas nos autos, vez que não demonstrou a regularidade das licitações junto ao TCE e tampouco perante este Juízo, por ocasião da apresentação de sua defesa; quanto ao Item n. 4.1.6, ainda deixou de apresentar a nota fiscal respectiva.

c) evidente fragmentação de despesas (Itens 4.2.15 e 4.2.16 do Relatório de Informação Técnica – Processo 5424/98) nos quais se observa que o gestor realizou diversas despesas, sempre em valores inferiores ao limite da lei, evitando promover as licitações necessárias à aquisição dos bens e serviços necessários ao Município dentro de uma previsibilidade razoável para o exercício financeiro em comento. A contestação apresentada pelo réu não logrou demonstrar a improcedência da acusação, não se contrapondo as provas produzidas nos autos. A soma das despesas realizadas com burla à lei de licitações perfaz o montante de **R\$ 13.813,80 (treze mil oitocentos e treze reais e oitenta centavos)**.

d) Ausência de contrato para realização de despesa (Itens 4.1.7, 4.1.8, 4.1.9, 4.1.10, 4.1.11, 4.1.12 e 4.1.13 do Relatório de Informação Técnica – Processo 5424/98) afronta aos princípios da legalidade e publicidade, resultando, inclusive, em prejuízos à fiscalização da Administração Pública, o que repercute negativamente na transparência. Não logrando o réu em demonstrar a efetiva e regular contratação dos profissionais que teriam prestado serviços mediante recebimento de recursos públicos.





ESTADO DO MARANHÃO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE SÃO BERNARDO



e) ausência de previsão orçamentária correspondente à despesa realizada (Itens 4.1.14, 4.1.15 e 4.1.16), de igual sorte, ofende aos princípios da legalidade e publicidade, resultando, inclusive, em prejuízos à fiscalização da Administração Pública, o que repercute negativamente na transparência.

Por tais razões é que a decisão do Plenário do TCE foi no sentido de reconhecer a existência das irregulares, responsabilizando e imputando ao requerido entre outras irregularidades, as que ora são objeto desta demanda e que claramente se consubstanciam em atos de improbidade administrativa.

À luz dessas evidências, as argumentações oferecidas pelo requerido em sua manifestação preliminar e contestação não merecem acolhida; não foram suficientes para desqualificar as imputações que lhe foram feitas, especialmente em face de o réu não haver demonstrado a legalidade de seu proceder.

As condutas praticadas pelo requerido, conforme demonstrado, além de atentarem contra a legalidade, no que pertine à fragmentação de despesas, ausência de licitação, omissão quanto à celebração de contratos administrativos, falta de notas fiscais e realização de despesas sem previsão orçamentária, consubstanciam-se em evidente lesão ao Erário do Município de Santana do Maranhão, gerando perda patrimonial a essa entidade. A conduta do requerido foi determinante para ocorrência dessas lesões, uma vez que, na condição de Prefeito Municipal, era o ordenador de despesas e responsável pela autorização de tais pagamentos e deliberações administrativas.

Desse modo, não há que se falar em equívocos, enganos cometidos pelo requerido ou ausência de dolo que possam afastar o seu enquadramento em ato de improbidade administrativa, demonstrados cabalmente os prejuízos causados ao Erário e a reiteração das condutas durante todo o exercício financeiro em análise.

Embora alegada a necessidade de exame das contas pela Câmara Municipal, não havendo nos autos documentos neste sentido, mas para prevenir eventuais alegações em grau de recurso, asserto que, ainda que as contas tenham sido ou possam ser aprovadas, isto não exclui a conduta de improbidade e não se coaduna com a realidade dos fatos e nem mesmo com o parecer do TCE, sobretudo porque foi o então prefeito municipal o responsável pelos pagamentos indevidos e desastrosas deliberações administrativas. Nesse sentido, a Lei de Improbidade Administrativa, dispõe claramente:

*“Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:*





ESTADO DO MARANHÃO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE SÃO BERNARDO



(...)  
II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas”.

Do exposto e por tudo mais que dos autos conta, **julgo procedente o pedido inicial**, para condenar o réu Raimundo de Oliveira Tavares por atos de improbidade administrativa previstos nos arts. 10 e 11 da Lei ° 8.429/92, incidindo nas sanções do art. 12, inc. II e III da mesma lei.

Segundo o assentado na Jurisprudência pátria, as sanções previstas na Lei de Improbidade, devem ser fixadas pelo magistrado em obediência aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, levando-se em conta a repercussão da conduta causadora de prejuízo ao erário, bem assim se houve comprovação de desvio de bens ou de que o apelado tenha auferido qualquer vantagem ilícita, não necessariamente de forma cumulativa.

Diante de tais considerações, no relativo aos atos de improbidade reconhecidos nesta sentença, aplico ao réu Raimundo de Oliveira Tavares as sanções de:

- 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, pelo prazo de três anos
- b) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 05 anos;
- c) pagamento de multa civil fixada em 10 (dez) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente.
- d) ressarcimento integral do dano relativo às despesas realizadas sem comprovação, com ausência de licitação e fragmentação de despesas no valor total de R\$ 494.737,40 (quatrocentos e noventa e quatro mil setecentos e trinta e sete reais e quarenta centavos), atualizados e corrigidos na forma da lei, que serão revertidos em favor do Município de Santana do Maranhão.
- e) pagamento de multa civil de uma vez o valor do dano, após a incidência da correção monetária; que será revertida em prol do Município de Santana do Maranhão;







ESTADO DO MARANHÃO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE SÃO BERNARDO



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

Após o trânsito em julgado, insira-se o nome do réu no Cadastro de Improbidade Administrativa do CNJ e comunique-se esta decisão à Justiça Eleitoral, para fins de anotação da suspensão dos direitos políticos.

São Bernardo, 29 de julho de 2014.

**André Bezerra Ewerton Martins**  
- Juiz de Direito -

Ciente em 18/08/14  
**Leonardo S. Modesto**  
Promotor de Justiça

