
**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA VARA ÚNICA DA COMARCA DE
GENERAL SALGADO/SP**

○ **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, pela Promotora de Justiça que a esta subscreve, vem, com fundamento nos artigos 37, § 4º, e 129, inciso III, da Constituição Federal; no artigo 1º, inciso IV, da Lei nº 7.347/85 e no artigo 17 da Lei nº 8.429/92, propor

**AÇÃO DE RESPONSABILIDADE POR ATOS IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA,**

em face de **LEANDRO ROGÉRIO DE OLIVEIRA BISPO DOS SANTOS**, brasileiro, ex-prefeito Municipal de General Salgado/SP, portador do RG nº 04.311.841-7, inscrito no CPF/MF sob o nº 305.723.088-17, residente e domiciliado na Avenida Cândido José da Silva n. 512, nesta cidade e comarca de General Salgado, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.

I - DOS FATOS

O Ministério Público do Estado de São Paulo instaurou o inquérito civil nº 14.0270.0000254/2020-7, que acompanha esta inicial, após receber representação da Câmara Municipal de General Salgado, informando acerca da desaprovação das contas referentes ao exercício de 2017 do ex-prefeito LEANDRO, que exerceu o cargo entre os anos de 2013 a 2019, quando teve seu mandato cassado por decisão judicial.

Segundo se apurou no relatório do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, relativo às contas do Município de General Salgado no exercício de 2017, o resultado da execução orçamentária indicou déficit financeiro de R\$ 9.636.203,92, representando um aumento de 87,80% no comparativo com o ano anterior (2016), razão pela qual as contas receberam **parecer desfavorável** do Tribunal de Contas, as quais na sequência foram **rejeitadas pela Câmara Municipal de General Salgado**.

Destaca-se trecho do relatório:

“Haja vista esses números, o déficit orçamentário do exercício em exame fez aumentar, em 87,80%, o déficit financeiro (retificado) do exercício anterior, embora tenha sido a Prefeitura alertada tempestivamente por 20 vezes, por esta Corte de Contas.”

De acordo com o apurado, ficou evidenciada a responsabilidade do requerido pelo referido déficit.

Com efeito, o município vem com déficits de execução orçamentária desde 2014, histórico que deveria ter servido de atenção e cautela ao requerido na elaboração de sua peça orçamentária, até porque não havia reservas financeiras suficientes à cobertura desse déficit.

E várias, dentre outras, foram as razões:

- permitir o descontrole das despesas de pessoal, com superação do limite prudencial da despesa laboral nos quadrimestres de 2017 (art. 22 da LRF), tendo alcançado 61,51% da RCL, em ofensa ao limite imposto pelo artigo 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- desrespeito aos incisos IV e V do parágrafo único do art. 22 da LRF, tendo em vista a admissão de pessoal e a contratação de horas extras em contexto de superação do limite prudencial para despesas laborais;

- pagamentos em atrasos dos encargos sociais devidos ao INSS e ao IPREM, gerando acréscimos financeiros de R\$ 73.504,68 e R\$ 218.257,77;

- não quitar parcela (R\$ 124.591,43) dos encargos patronais devidos ao INSS no período em perspectiva (2017 – R\$ 636.980,17), bem como de repassar ao instituto o montante (R\$ 37.490,41) retido dos servidores nos meses de maio, julho, agosto e setembro do antecedente exercício (2016);

- intempestivos recolhimentos das contribuições ao Pasep, relativas às competências de dezembro de 2017 e de janeiro, março, agosto, setembro e outubro de 2017, acarretaram a incidência de encargos financeiro de R\$ 14.346,67.

- despesas com encargos financeiros, no valor de R\$ 38.275,06, por mora no repasse dos valores retidos dos empréstimos consignados lançados na folha de pagamento dos servidores da Prefeitura Municipal;

- pagamentos de R\$ 245.929,04 a título de bolsa estágio, sem qualquer respaldo legal e em evidente afronta ao princípio da legalidade insculpido no art. 37, caput, da CF/1988;

- falta de liquidez financeira para garantir os compromissos de curto prazo registrados no Passivo Circulante;

- aumento de 75,55% da dívida de longo prazo em relação ao exercício anterior, evidenciando gestão ineficiente;

Ainda que não se possa desconhecer o efeito da crise econômica no país, o fato é que a Administração não prezou pelo equilíbrio das contas.

Com efeito, **destaque-se que o TCE emitiu 20 alertas à Prefeitura sobre a situação de iliquidez financeira que se mostrava patente**, o que demandava a imediata adoção de medidas corretivas, principalmente a limitação de empenho

e programação financeira, nos termos dos artigos 8º e 9º da LRF, de forma que não deixa dúvida quanto ao seu dolo de descumprir a lei.

Segue trecho do citado relatório:

“Nos termos do artigo 59, § 1º, inc. I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi o Município alertado tempestivamente, por 20 vezes, sobre descompasso entre Receitas e Despesas e, nem assim, conteve o gasto não obrigatório e adiável (doc. 12).

Cumpre-nos informar que o déficit apurado foi maior do que um doze avos da receita anual arrecadada.”

É fato que a atividade administrativa comporta certa margem de riscos inerentes a erros de avaliação ou meras irregularidades sem consequências gravosas à Municipalidade. Todavia, não é dado ao administrador desviar-se dos resultados visados pelo legislador. E mais, quando alertado em 20 (vinte) oportunidades durante o ano em questão (2017), pelo Tribunal de Contas do Estado.

O dolo é evidente.

Consoante constatado pelo TCE, mesmo ciente da situação de desequilíbrio dos balanços, o Município promoveu, sem autorização legislativa, abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 10.652.421,45, o que correspondeu a 24,09% da despesa inicialmente fixada, superando o limite de 20% estabelecido no artigo 6º, III, da Lei Municipal nº 2.820/2016 (LOA para o exercício 2017) (evento 113.112, fls. 10/11).

Ademais, é igualmente censurável que as despesas com pessoal e reflexos tenham extrapolado o limite estipulado pela LRF, haja vista a aferição de 61,51% da RCL, em franca afronta ao artigo 20, inciso III, alínea “b” da referida lei.

Também não se pode relevar a baixa capacidade de gestão, consoante se depreende da redução da nota obtida pelo Executivo Municipal no IEG-M, que passou de C+ para C.

O baixo desempenho do município no IEG-M deve receber cuidados especiais da Administração, o que inclui a elaboração de um cuidadoso planejamento que coteje simultaneamente a resolução definitiva dos problemas, um tempo plausível de execução a as possibilidades orçamentárias, o que não foi feito pelo requerido.

Ainda, cabe ressaltar que, considerando o acentuado déficit da execução orçamentária e financeira que acompanha a gestão do Município desde 2014, este órgão ministerial ingressou com ação de improbidade administrativa contra o ex-Prefeito (processo nº 1000448-28.2020.8.26.0204), ora demandado, em razão da rejeição das contas pelo Tribunal de Contas, no exercício de 2016, por razões semelhantes as aqui expostas (doc. em anexo).

Veja-se que, embora decorridos cinco anos de gestão e reiteradas orientações e recomendações por parte do Tribunal de Contas do Estado, em 2017, o ex-Prefeito continuou não adotando quaisquer providências visando à regularização das contas e correção das falhas.

Pelo contrário. O administrador contraiu volumosa obrigação de despesas que não podiam ser cumpridas integralmente nele ou ainda que tinham parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem suficiente disponibilidade de caixa.

A bem da verdade, o desequilíbrio fiscal está ligado a deficiência na administração do requerido como um todo.

Portanto, conclui-se que houve falta da boa técnica orçamentária e planejamento fiscal por parte do então Prefeito Municipal, de forma que o comportamento do demandado violou os princípios da legalidade, eficiência e da moralidade pública, previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, bem como os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, levando o Município a um déficit exorbitante, com evidentes prejuízos ao erário municipal, devendo, portanto, recompor estes valores ao erário.

II — DO DIREITO**Ato de improbidade administrativa – artigos 10 e 11 da Lei 8.429/92**

A Constituição da República, em seu artigo 1º, parágrafo único, erigiu a soberania popular como princípio basilar do Estado brasileiro, impondo aos agentes públicos a fiel observância ao interesse público em todos os seus atos, sob pena de flagrante inconstitucionalidade.

Ao estruturar a Administração Pública, em seu artigo 37, “caput”, fundamentou-a com base nos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, cuja observância é obrigatória à administração direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não podendo o administrador público, em nenhuma hipótese, deles se afastar.

Por consequência lógica, percebe-se a necessidade de todos os atos administrativos, sejam estes de império, de gestão ou de expediente, vinculados ou discricionários, terem por objetivo maior a consecução do interesse público.

Cuida-se, pois, de um dever-poder imposto ao agente público, visto que a utilização do poder estatal não está vinculada à vontade de seu exercente, mas sim ao interesse público, estando subordinada a este, como bem aponta o escólio de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Quem exerce ‘função administrativa’ está adstrito a satisfazer interesses públicos, ou seja, interesses de outrem: a coletividade. Por isso, o uso das prerrogativas da Administração é legítimo se, quando e na medida indispensável ao atendimento dos interesses públicos, vale dizer, do povo, porquanto nos Estados democráticos o poder emana do povo e em seu proveito terá de ser exercido.

*Tendo em vista este caráter de assujeitamento do poder a uma finalidade instituída no interesse de todos – e não da pessoa exercente do poder -, as prerrogativas da Administração não devem ser vistas ou denominadas como ‘poderes’ ou como ‘poderes-deveres’. Antes se qualificam e melhor se designam como ‘deveres-poderes’, pois nisto se ressalta sua índole própria e se atrai atenção para o aspecto subordinado do poder em relação ao dever, sobressaindo, então, o aspecto finalístico que as informa, do que decorrerão suas inerentes limitações.*¹

Contudo, o requerido insurgiu-se contra o patrimônio público municipal, conduzindo as finanças do Município com evidente falta de boa técnica orçamentária e falta de planejamento fiscal.

E, assim agindo, trouxe evidentes prejuízos financeiros não só ao Município de General Salgado, como, evidentemente, a toda população local, que foi a maior prejudicada diante de graves falhas.

Como muito bem analisado pelos auditores do Tribunal de Contas do Estado, e, demonstrado na presente inicial, o exorbitante déficit de R\$ 9.636.203,92 (representando um aumento de 87,80% no comparativo com o ano anterior) verificado nas contas de General Salgado no ano de 2017 foi resultado de um conjunto de omissões e más ações por parte do requerido.

Com efeito, os resultados orçamentário e financeiro deficitários e o conseqüente aumento do endividamento de longo e curto prazo, demonstram ausência de rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária e levam a concluir que o Município não cumpriu ao preceito mencionado da Lei de Responsabilidade Fiscal.

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2.002. pp. 43-44.

Além de o déficit não estar amparado por superávit, o réu não tomou providências quanto à limitação de empenhos, não tendo ajustado, como determina a lei, suas despesas à receita efetivamente arrecadada, descumprindo metas fiscais estabelecidas na LDO e LOA.

Descumpriu o requerido a regra básica, a ideia principal, o coração mesmo da responsabilidade fiscal: gastar conforme se arrecada.

Praticou, assim, o réu, falta gravíssima, inescusável, geradora de grande prejuízo ao Município, com o comprometimento de suas contas e aumento de sua dívida, tornando-o deficitário, tanto que reprovada sua gestão pelo TCE, medida, como se sabe, de exceção e só adotada quando irremissível a irregularidade, já que, no mais das vezes, se aprovam as contas com ressalvas e criação de apartados para acompanhamento.

De fato, ao praticar todas as condutas acima descritas, o requerido incorreu em violação ao disposto no artigo 10, *caput* e incisos IX e X, da Lei de Improbidade administrativa:

“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:

“IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento”

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;”

E não se argumente que o demandado não tinha ciência das diversas inconstitucionalidades e ilegalidades de suas atitudes.

Ora, regras da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional são de conhecimento obrigatório de qualquer pessoa, independentemente de seu grau de instrução. Desde os primórdios, ninguém pode alegar o desconhecimento da lei para justificar seu descumprimento.

Cristalina a redação do artigo 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, consagrando o princípio da obrigatoriedade das leis.

Neste passo, vale a pena trazer à baila o magistério de Caio Mário da Silva Pereira, ao analisar citada norma de direito:

“Não vai nisto uma regra de mera contingência, que o legislador acidentalmente adota, mas um princípio básico de todo ordenamento jurídico, pois a escusativa da ignorância poria à margem da lei qualquer transgressor de seus mandamentos. Já o romano assentara ‘nemo ius ignorare censetur’. Todos os sistemas jurídicos se constroem sobre o princípio da força obrigatória das leis, cuja abolição implicaria a indenidade de todas as contravenções, e converteria a lei em palavra vã, expondo a integridade jurídica do indivíduo ao assalto dos malfeitores. O princípio da obrigatoriedade afina com a própria norma da coexistência e organização da vida em sociedade.”²

O que dizer, então, do desconhecimento da Constituição da República, da LC 101/00 e da Lei 4.320/64 por parte do requerido, que exercia o cargo de Prefeito Municipal de General Salgado.

² PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil. 15. ed. v. I. Rio de Janeiro: Forense, 1.994. pp. 76-77.

Não resta outra conclusão senão a de que agiu de forma **dolosa**.

Ausente, pois, qualquer dúvida possível acerca da inconstitucionalidade e ilegalidade das condutas praticadas, maculadas pelo descaso com a probidade na gestão dos negócios públicos, e, especialmente com o erário municipal, visto que, praticando diversas irregularidades nas despesas do Município, acabou por criar um déficit significativo nas contas do ente público.

De qualquer modo, ainda que tivesse agido culposamente, e não a título doloso, o que se admite apenas para ilustração, nenhuma diferença haveria para fins de aplicação das sanções pertinentes.

No escólio de Márcio Fernando Elias Rosa:

“Em princípio, pode parecer de excessivo rigor legal a punição do agente público que laborou culposamente para a consumação de lesão ao erário. Todavia, assim não é. Os agentes públicos em geral, inclusive os que servem empresas estatais ou que de qualquer modo envolvam dinheiro público, têm a obrigação de se conduzir com diligência no desempenho de suas funções, sendo incompatível com a natureza delas a imprudência e a negligência. Agente público imprudente é o que age sem calcular as conseqüências previsíveis para o erário, do ato que pratica. Negligente é o que se omite no dever de acautelar o patrimônio público. Tanto um como outro descumprem dever elementar imposto a todo e qualquer agente público, qual seja, o de zelar pela integridade patrimonial do ente ao qual presta serviços, à medida que trata-se de patrimônio que, não sendo seu, a todos interessa e pertence”.³

³ ROSA, Márcio Fernando Elias; PAZZAGLINI FILHO, Marino e FÁZZIO JR., Waldo. *Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1.999. p. 78.

Não poderia ser divergente, desse modo, o teor do artigo 5º da Lei nº 8.429/1.992, ao admitir a modalidade culposa nos casos de lesão ao patrimônio público por ação ou omissão.

Outrossim, ainda que assim não se entenda, é certo que as condutas do réu narradas na presente exordial, no mínimo, configuram violação aos princípios mencionados pelo artigo 37 da Constituição, de forma que, além de se amoldarem ao artigo 10 da Lei 8.429/92, também denotam franca violação ao artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

“Art. 11. 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:**

II - retardar ou **deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício**”

Restaram inobservados, dentre outros, os princípios da moralidade, da eficiência e da finalidade da atuação pública. Isso porque, não agiu com a prudência necessária com as verbas públicas.

Em sua clássica lição, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que:

“violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todos os sistemas de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido porque representa insurgência contra todo o sistema.”⁴

⁴ Curso de Direito Administrativo, 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 53

A **imoralidade** resulta de um confronto lógico entre os meios de que se vale o agente público e os fins colimados com o ato. Adequação e compatibilidade, ou como atualmente se prefere: proporcionalidade.

Não se trata, pois, da moralidade comum, mas da observância das regras da melhor administração como meio para o perfeito atendimento da finalidade da atuação administrativa.

A moralidade obriga a eleição, pelo agente público, da opção decisória que atenda, a um só tempo, ao interesse público sem o rompimento da moral hodiernamente aceita. O fim almejado haverá de ser sempre consentâneo com a moral, que não cederá em face de nenhuma circunstância excepcional que ao agente se lhe apresentar.

Nas palavras de Carmen Lúcia Antunes Rocha, Ministra do Supremo Tribunal Federal, o *"Estado define o desempenho da função administrativa segundo uma ordem ética acordada com os valores sociais prevalentes e voltada à realização de seus fins."*⁵

A moralidade, que serve como fundamento de todos os demais princípios constitucionais da Administração Pública, impede pelos agentes públicos o exercício de atividades caracterizadoras de contradição com o interesse público.

Adicionado ao artigo 37, "caput", da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1.998, e presente no artigo 111 da Constituição Bandeirante, o **princípio da eficiência** obriga o agente público a realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento funcional.

O agente público deve ser eficiente, ou seja, "deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o **manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade**"⁶.

⁵ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1.994. p. 192.

⁶ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2.006. p. 309

Conseqüentemente, as atividades da Administração Pública direta e indireta e de seus agentes devem sempre perseguir o bem comum, como bem apontam Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior:

*“O princípio da eficiência tem partes com as 'normas de boa administração', indicando que a Administração Pública, em todos os seus setores, deve concretizar atividade administrativa predisposta à extração do maior número possível de efeitos positivos ao administrado. **Deve sopesar relação de custo benefício, buscar a otimização de recursos, em suma, tem por obrigação dotar de maior eficácia possível todas as ações do Estado**”.*⁷

Idênticas são as lições de Alexandre de Moraes:

*“Assim, 'princípio da eficiência' é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma **imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.**”*⁸

Ademais de almejar a consecução do interesse público, o princípio da eficiência, corresponde ao **“dever de boa administração”**. Assim sendo, a eficiência funcional deve ser avaliada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade do agente público, mas também a adequação técnica do serviço aos fins colimados pela Administração.

⁷ ARAÚJO, Luiz Alberto David e NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 1.998. p. 235.

⁸ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2.006. p. 309.

É o escólio de Hely Lopes Meirelles:

“Assim, a verificação da eficiência atinge os aspectos quantitativo e qualitativo do serviço, para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu custo operacional e da sua real utilidade para os administrados e para a Administração. Tal controle desenvolve-se, portanto, na tríplice linha administrativa, econômica e técnica.”⁹

Não é divergente a posição encampada por Diogenes Gasparini:

“É, pois, a relação custo-benefício que deve presidir todas as ações públicas. Destarte, não se deve estender rede de energia elétrica ou de esgoto por ruas onde não haja edificações ocupadas; nem implantar rede de iluminação pública em ruas não utilizadas. Nos dois exemplos, a execução dessas obras não apresentaria resultados positivos. Toda a comunidade arcaria com seus custos, sem qualquer benefício.”¹⁰

Neste contexto, por qualquer ângulo que se verifiquem os fatos ilícitos apurados, resta inequívoca a necessidade de condenação do réu nas penas previstas nos artigos 12 e ss. do referido Estatuto Legislativo, vez que incorreu nos artigos 10 e 11 da Lei 8.429/92.

III – DOS PEDIDOS

Ante todo o exposto, o **Ministério Público** REQUER:

1) dispensa de pagamento de custas, emolumentos e quaisquer outros encargos, desde logo, em conformidade com o disposto no artigo 18 da Lei 7.347/85, esclarecendo, desde já, que o Ministério Público não faz jus a honorários advocatícios;

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2.006.p. 92.

¹⁰ GASPARINI, Diogenes. Direito administrativo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2.000. p. 20.

2) citação da Fazenda Pública Municipal de General Salgado, para os fins do artigo 17, § 3º, da Lei 8.429/92;

3) a notificação prévia do requerido, nos termos do artigo 17, §7º, da Lei 8.429/92; e

4) seja recebida a inicial, determinando-se a citação do requerido, para que, querendo, apresente contestação, no prazo legal, sob pena de revelia, prosseguindo-se nos termos do procedimento comum ordinário.

E, ao final, o Ministério Público REQUER:

5) a **condenação** do réu, no que couber, às sanções do artigo 12, inciso II, pelo cometimento dos atos de improbidade administrativa previstos no artigo 10 da Lei nº 8.429/92;

6) subsidiariamente, a condenação do réu no que couber, às sanções do artigo 12, inciso III, pelo cometimento dos atos de improbidade administrativa previstos no artigo 11 da Lei nº 8.429/92; e

7) a condenação do réu ao pagamento das custas e demais despesas processuais.

Por derradeiro, protesta pela produção de todas as provas permitidas pela legislação vigente.

Atribui à causa o valor de R\$ 9.636.203,92

General Salgado, 07 de maio de 2021.

THALITA MARQUES DO NASCIMENTO

Promotora de Justiça