



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

EXCELENTÍSSIMA DOUTORA JUÍZA DE DIREITO DA VARA CÍVEL DA COMARCA DE BRODOWSKI- SP.

○ **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, pelo Promotor de Justiça infra-assinado, no exercício de suas atribuições, com fundamento nos artigos 37, *caput* e § 4º, 127, *caput*, e 129, inciso III, da Constituição Federal; nos artigos 91, *caput*, e 111 da Constituição do Estado de São Paulo; no artigo 103, inciso VIII, da Lei Complementar Estadual nº 734/93; no artigo 10 e 11 da Lei Federal nº 8.429/92 e, por fim, em conformidade com as disposições contidas na Lei nº 7.347/85, vem propor a presente

**AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL PELA PRÁTICA DE ATO
DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, COM PEDIDO DE
LIMINAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS**

em face de **ELVES SCIARRETTA CARREIRA**, Ex-Prefeito do Município de Brodowski, residente e domiciliado à Rua João José Saad, 268, nesta Cidade e Comarca de Brodowski.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

1. DOS FATOS

Instaurou-se no âmbito da Promotoria de Justiça de Brodowski o **inquérito civil nº 14.0217.0000085/2016**¹, o qual tinha como escopo inicial a apuração de eventual ato de improbidade administrativa derivado de renúncia fiscal em desconformidade com os preceitos legais estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim é que, no curso da apuração voltada ao escorreito esclarecimento dos fatos, buscou-se, substancialmente juntou ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo informes específicos acerca de tais questões, tendo sido encaminhadas então cópias de apontamentos feitos quando da análise de contas anuais da Prefeitura Municipal de Brodowski.

Ocorre, no entanto, que a análise das contas municipais levadas a efeito pelo E. TCE/SP revelou que, para além de específicos atos de renúncia fiscal eventualmente caracterizadores de improbidade administrativa, o **requerido ELVES SCIARRETA CARREIRA**, então Prefeito Municipal de Brodowski entre os exercícios de 2013/2015, lançou mão de **expedientes denotadores de um completo e acabado descompromisso com a coisa pública, olvidando-se de comezinhas regras de responsabilidade fiscal.**

Tais recidivas em atos denotadores de absurda e escandalosa irresponsabilidade fiscal denotaram, a nosso juízo, indubitável e clamorosa prática reiterada de atos de improbidade administrativa, motivo, portanto, do ajuizamento da presente demanda.

¹ Esclareço, por questão de lealdade processual, que com o fito de evitar a digitalização de documentos irrelevantes para o cabal esclarecimento dos fatos, foram apenas digitalizados aqueles de interesse da comprovação dos fatos imputados. Sem embargo, a integralidade do inquérito civil permanece nessa Promotoria de Justiça à disposição das partes para consulta e extração de cópias integrais, acaso haja interesse.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

Para bem dimensionar os fatos e os indubitáveis prejuízos impostos ao patrimônio material e imaterial o Município de Brodowski, serão reproduzidos os apontamentos feitos pelo Egrégio Tribunal de Contas, os quais consignam, sem sombra de dúvidas, a **verdadeira bancarrota** a que o requerido **ELVES SCIARRETTA CARREIRA** submeteu o **MUNICÍPIO DE BRODOWSKI, QUE TEVE PARECER PELA REJEIÇÃO DE SUAS CONTAS NOS EXERCÍCIOS DE 2013, 2014 e 2015, estando ainda em análise as contas do exercício de 2016.**

1.1. DA TC. 001932/026/13 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – EXERCÍCIO DE 2013

A par de apontar inúmeras irregularidades na prestação de contas do requerido **ELVES SCIARRETTA CARREIRA** quando de sua gestão à frente do Município de Brodowski, o Egrégio Tribunal de Contas apontou especificamente para as gravíssimas questões atinentes à **irresponsabilidade financeira e fiscal de sua administração** no primeiro exercício de seu mandato (2013), deixando-se já clara a sua ausência de zelo para com a coisa pública.

A propósito, reproduzo trechos de interesse do voto do Conselheiro Dimas Ramalho a fim de dissipar as dúvidas porventura existentes (DOC.1):

“(…)

2.13.2. SITUAÇÃO ECÔNOMICO-FINANCEIRA

Prejudica-se os demonstrativos, também, a situação econômico-financeira do Município, que, a exemplo da verificada em exercícios anteriores, não denota equilíbrio.

De fato, **mesmo com a não quitação de Restos a pagar processados de anos anteriores, no importe de R\$ 3.559.291,84, em afronta à ordem cronológica de pagamentos, o resultado orçamentário foi negativo em R\$ 503.359,27.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

Por seu turno, em que pese a situação econômico-financeira negativa transmitida pelo gestor anterior, **verifica-se que em 2013 não houve alteração desse panorama.**

O déficit financeiro de R\$ 7.958.573,41 de 31/12/2012 manteve no mesmo patamar em 31/12/2013, quando registrou R\$ 7.789.904,93, além disso a Prefeitura não possuía liquidez para honrar os seus compromissos de curto prazo, aumentou 26% em relação ao exercício anterior, saindo de 9.8 milhões de 2012 para 12.36 milhões em 2013. Houve, ainda, significativo aumento do déficit patrimonial, que passou e R\$ 6.243.178,80, em 2012 para R\$ 10.080.391,79 EM 2013, isto é, 61,46% a mais.

2.13.3. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A crítica situação econômico-financeira do exercício não impediu o Administrador de promover a abertura de créditos adicionais equivalentes a 27,42% da despesa prevista inicial, ultrapassando o limite de 25% autorizado na Lei Orçamentária Anual, em afronta ao artigo 167, V, e VII, da Constituição Federal.

O Gestor desrespeitou, além disso, o inciso VI do mencionado dispositivo legal, ao efetuar remanejamentos e transferências com base apenas em decreto.

A respeito do assunto, meu entendimento é no sentido de ser primordial a adoção de uma postura rigorosa pelo Executivo, tendo em mente que são as peças de planejamento que definirão o rumo da administração pública e o destino da coletividade.

Tanto é assim que, segundo dispõe o artigo 48, parágrafo único, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a transparência da gestão fiscal será assegurada mediante 'incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos'.

Especificamente no tocante à Lei Orçamentaria Anual, tal é a sua importância que a Constituição Federal define como crimes de respon-



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

sabilidade os atos do Chefe do Executivo que atentem contra o seu conteúdo, vedando, ainda, o 'início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual'; a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes', entre outras ações nela previstas (artigos 85, VI, e 167).

Aliado a isso, o §8º do artigo 166, também a Constituição, só permite a utilização, mediante créditos especiais ou suplementares, dos recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficaram sem despesas correspondentes.

Nesse contexto, é evidente que, embora o ordenamento jurídico não preveja um percentual ou parâmetro a ser observado na fixação e utilização de recursos mediante abertura de créditos especiais ou suplementares, tal instrumento deve ser tratado como exceção, para que se mantenha a transparência e o planejamento original, feito com a participação da sociedade.

Por esse motivo, há muito esta Casa vem recomendando em suas decisões e pareceres, que tanto a autorização como a abertura de créditos adicionais margeiem o percentual de inflação previsto para o período, posicionamento, este, que também foi ignorado no caso em tela.

Bem se vê, portanto, da análise do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que o requerido, descurou de inúmeras obrigações estampadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, aumentando de forma exponencial o endividamento público em desconformidade com preceitos legais e constitucionais.

Aludida postura administrativa, a despeito de configurar inadmissível e acintosa temeridade na gestão pública, também implicou em incontroversa improbidade administrativa em função dos prejuízos ao erário causados, bem como em



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

função da violação aos princípios de regência da atividade administrativa, em especial, os princípios da eficiência, moralidade e legalidade.

1.2. DA TC. 000405/026/14 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – EXERCÍCIO DE 2014.

Na mesma linha do verificado no item anterior, cumpre consignar que a mesma postura administrativa irresponsável sob o ponto de vista fiscal, **voltou a se repetir no exercício de 2014**, conforme se verifica dos inúmeros apontamentos feitos pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Destarte, a fim de que não remanesça nenhuma dúvida do quanto se afirmou, trazemos novamente à baila os apontamentos feitos pelo Conselheiro Substituto Valdenir Antonio Polizeli (DOC.1):

“(…)

Dos resultados

- déficit orçamentário e elevação do déficit financeiro;
- elevado percentual e alterações orçamentárias;
- falta de liquidez para os compromissos de curto prazo

Fiscalização das Receitas

- renúncia de receita relacionada a imposto de competência do Estado (IPVA)

(…) as contas se ressentem de irregularidades graves, capazes de comprometê-las por inteiro, o que determina a emissão de parecer desfavorável.

Dentre elas, destaco as questões de ordem orçamentária e financeira, na medida em que os resultados obtidos em 2014 se apresentaram piores em relação àqueles consignados no ano anterior.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

No caso dos autos, apesar de ter ocorrido superávit de arrecadação, a gestão encerrou com resultado orçamentário deficitário que, embora moderado, elevou o déficit financeiro vindo de 2013, gerando, no exercício, uma insuficiência financeira substancial, implicando, por conseguinte, em comprometimento tanto à atual como à futura agenda de programas governamentais.

No caso dos autos, tais resultados, aliados à elevada abertura de créditos adicionais, desvirtuaram o planejamento anual, a demonstrar ineficiência no controle orçamentário e financeiro, medida principal da Lei Complementar n.101/00, uma vez que a administração recebeu 'alertas' do Tribunal durante o ano sobre tal descompasso e, mesmo assim, encerrou o exercício de forma negativa.

É bom registrar, inclusive, que aludido déficit seria ainda pior se a Administração houvesse honrado, como se impunha, o recolhimento das contribuições previdenciárias devidas tanto ao INSS como ao Instituto de Previdência.

Nesse caso particular, a instrução processual revelou que os recolhimentos ao Fundo de Previdência própria não são efetuados regularmente, já que a Prefeitura vem se utilizando do artifício do parcelamento para postergar os pagamentos. O valor total da dívida, segundo consta dos demonstrativos, alcança a quantia de R\$ 1.426.333,12.

(...)

A tudo isso se associam as irregularidades relativas à renúncia irregular de receita; à falta de controle de combustível; e aos cargos efetivos providos em comissão, que já foram alvo de recomendações em exercícios anteriores. Já as questões relacionadas às licitações e aos pagamentos aos agentes políticos deverão ser analisadas em autos específicos.

Por fim, também é motivo de rejeição as contas a falta de liquidação integral dos requisitórios de baixa monta (...).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

Bem se vê, portanto, que o requerido, à frente da gestão do Município de Brodowski, promoveu o **superendividamento público, o descontrole dos gastos públicos e, bem assim, a deliberada inobservância da Lei de Responsabilidade Fiscal, fato que tornou a se repetir no exercício de 2015.**

1.3. DA TC. 002497/026/15 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – EXERCÍCIO DE 2015.

Como já outrora destacado, a mesma postura administrativa irresponsável sob o ponto de vista fiscal, **voltou a se repetir no exercício de 2015**, conforme se verifica dos inúmeros apontamentos feitos pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Destarte, a fim de que não remanesça nenhuma dúvida do quanto se afirmou, trazemos novamente à baila os apontamentos feitos pelo Conselheiro Substituto Dimas Ramalho em relação ao referido exercício (DOC. 1):

2.4. IMPROPRIEDADES QUE COMPROMETEM AS CONTAS ANUAIS

2.4.1. FINANÇAS

“(...) Inicialmente, merece destaque o precário planejamento orçamentário e financeiro do Executivo.

De acordo com os cálculos da fiscalização, o déficit da execução orçamentária correspondeu a R\$ 5,5 milhões ou, 10,32% da receita efetivamente arrecadada, o que representa valor superior a um mês de arrecadação, limite usualmente tolerado por esta Corte, e demonstra negligência do Executivo frente aos 02 (dois) alertadas sobre o des-



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

compasso entre as receitas e despesas, emitidos por esta Corte de Contas no transcorrer do exercício em exame.

Esse valor fez aumentar em 32,72% a negatividade financeira advinda do exercício anterior (R\$ 9,02 milhões) para – R\$ 11,98 milhões em 2015 equivalente a mais de um mês de arrecadação com base na Receita Corrente Líquida do exercício, portanto, acima do patamar usualmente aceito pela jurisprudência desta Corte de Contas.

Além disso, houve aumento da dívida de curto prazo, e o Município não possuía liquidez para honrar os compromissos de curto prazo, possuindo liquidez de R\$ 0,28 para cada R\$ 1,00 de dívida, conduta que compromete os orçamentos dos exercícios futuros.

Outro fator que demonstra a fragilidade do planejamento é o elevado patamar de alterações orçamentárias realizadas por meio de abertura de créditos adicionais, suplementações, remanejamentos, transferências e transposições no percentual de 50,48% da despesa inicial fixada, à margem das orientações ofertadas por esta Corte através do Comunicado SDG nº 29/2010.

Agrava a situação a renúncia de receitas em desconformidade com o artigo 155, III, da Constituição Federal e a ineficiência na cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa.

Finalmente, conforme destacado pela Assessoria Técnica Econômica, esse quadro não é novidade no Município de Brodowski, que vem registrando sucessivos déficits orçamentários e financeiros desde o exercício de 2012, conduta que vem comprometendo cada vez mais o equilíbrio fiscal do ente.

Ante o exposto, o quadro delineado acima evidencia a omissão do Executivo frente aos alertas emitidos por esta E. Corte de Contas, e infringência ao princípio da gestão equilibrada previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse contexto, determino à Origem que adote as medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento or-



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

çamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de contingenciamento das despesas.

Os sucessivos déficits registrados (2012 a 2015), associados à desídia do gestor frente aos alertas e decisões desta corte de Contas e o consequente agravamento das finanças municipais, depreciam a imediata comunicação ao Ministério Público Estadual, para adoção das medidas que houver por bem determinar.

2.4.2. ENCARGOS SOCIAIS

Outra impropriedade relevante que no contexto ora apresentado compromete os demonstrativos é a falta de recolhimento de encargos previdenciários patronais ao Instituto de Previdência Municipal de Brodowski.

A Prefeitura deixou de recolher contribuições previdenciárias das competências de março a dezembro e 13º/2015, no valor total de R\$ 1.645.805,37.

Esse valor foi objeto de parcelamento firmado em 11/02/2016 para pagamento em 60 (sessenta) prestações, com autorização da lei municipal nº 2378/2016.

Em que pese o mencionado valor tenha sido objeto de parcelamento autorizado por lei municipal específica, a instrução processual revelou que essa conduta vem se repetindo reiteradamente pelo Executivo de Brodowski, e, conforme bem registrado pela SDG, inviabiliza a previdência municipal, prejudica o pagamento de benefícios futuros e aumenta, de forma voluntária o endividamento municipal.

Segundo o órgão técnico, o passivo total da Prefeitura com o Instituto de Previdência atingiu R\$ 16 milhões em 2015, o que representa aproximadamente 1/3 da arrecadação anual do município.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

Demais disso, o órgão técnico destacou que caso tais obrigações fossem cumpridas, agravaria ainda mais o déficit orçamentário, que alcançaria 13,4%, além das despesas com pessoal, 53,6%.

Ressalto, aliás, essa conduta foi fator determinante para rejeição das contas anuais do Executivo de Brodowski por esta Corte de Contas em 2007, 2009, 2010, 2012 e 2014, o que evidencia que se trata de prática contumaz no Município.

A desídia da administração, evidentemente, gera um passivo composto pelos valores das obrigações principais e acréscimos incidentes (multas e juros) que onerarão orçamentos futuros e, eventualmente, comprometerão os resultados da Municipalidade.

(...)

2.4.3. PRECATÓRIOS

Concorre para a emissão de juízo desfavorável o pagamento insuficiente de precatórios judiciais exigíveis no exercício e requisitórios de pequena monta.

De fato, a Prefeitura não depositou nas contas do Tribunal de Justiça o valor devido no exercício, de acordo com o regime especial anual de pagamentos previsto na Emenda Constitucional nº 62/2009.

Segundo a instrução, deixou de efetuar o pagamento das parcelas atualizadas dos meses de outubro a dezembro, no valor mensal de R\$ 120.005,54 conforme determinado pelo TJ/SP. Referidas parcelas foram quitadas somente em meados de 2016, após novo parcelamento autorizado pela Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos.

Igualmente, a Origem deixou de pagar a totalidade dos requisitórios de pequena monta.

Do total de R\$ 51.483,88 apresentados para pagamento em 2015, quitou R\$ 41.986,55, deixando pendente R\$ 9.497,23.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

Tais condutas afrontam a regra insculpida no artigo 100 da Constituição Federal, e, portanto, no contexto dos elevados déficits verificados nos presentes autos, não podem ser relevas.

Finalmente, a fiscalização constatou falhas nos registros e na contabilização dos passivos judiciais no balanço patrimonial, que deverão ser corrigidas pela Prefeitura, em atendimento aos princípios da transparência fiscal (art.1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art.83 da Lei Federal nº 4.320/64).

(...)

2.9. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, VOTO pela emissão de PARECER DESFAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2015, da PREFEITURA MUNICIPAL DE BRODOWSKI, ressalvando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

2. DO DIREITO

Para a boa e adequada compreensão da gravidade dos atos ímprobos perpetrados pelo requerido **ELVES SCIARRETTA**, cumpre ter em mente que a razão fundamental que levou à concepção da Lei de Responsabilidade Fiscal foi a necessidade premente e histórica de instituir processos estruturais de controle do endividamento público.

Esse desiderato inclusive constou da exposição de Motivos que acompanhou o Projeto de Lei Complementar que redundou na Lei de Responsabilidade Fiscal. À ocasião, tais razões ficaram bem consignadas nos seguintes termos:

“Esse projeto integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal –PEF, apresentado à sociedade brasileira em outubro de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

1998 e que tem por objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia. (...)

Com a conformação desse arcabouço legal (...) assegura-se uma disciplina eficiente para evitar déficits recorrentes e imoderados, e expansão indesejável da dívida pública (...).

Buscou, assim, (...) também construir compromisso em favor de um regime fiscal capaz de assegurar o equilíbrio intertemporal das contas públicas, entendido como bem coletivo, do interesse geral da sociedade brasileira, por ser condição necessária para a consolidação da estabilidade de preços e a retomada do desenvolvimento sustentável.

Nesse passo, o art.1º,§1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00), impõe o dever jurídico da boa gestão fiscal com vistas ao equilíbrio intertemporal das contas públicas, tudo em compasso com o direito dos administrados de uma boa administração pública.

Acerca do tema, transcrevemos:

“Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A **responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.**”



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

De outra banda, o artigo 9º da Lei Complementar 101/2000, da mesma Lei de Responsabilidade Fiscal, dispõe peremptoriamente que:

“Artigo 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos 30 dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”

Nesse prisma, cumpre consignar que o réu **ELVES SCIARRETA CARREIRA** não realizou a limitação de empenhos e da movimentação financeira do município, não tendo ajustado, como determina a lei, suas despesas às receitas efetivamente arrecadadas.

Cuida-se essa de tarefa bimestral do gestor público. A cada dois meses, tem que cuidar de verificar ele se o montante que foi realmente amealhado está de acordo com a previsão colocada na lei orçamentária. Caso negativo, deverá promover os ajustes necessários, limitando despesas.

Descumpriu o requerido, de forma deliberada e reiterada, ou seja, **dolosa**, a regra básica, a ideia principal, o coração mesmo da responsabilidade fiscal: gastar conforme se arrecada.

Comentando o tema, bem pondera Regis Fernandes de Oliveira²:

“A norma é providencial e impõe rigorosa obediência no gasto público. Termina a irresponsabilidade do governante. Outrora, fazia-se pedido de crédito suplementar e, mesmo inexistindo dotação própria, o Poder Legislativo aprovava o pedido, distorcendo, totalmente, o obje-

² - Responsabilidade Fiscal. 2ª ed., São Paulo: RT, p. 37/38.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

tivo orçamentário. Havia quebra do equilíbrio, tão importante para manter a seriedade das despesas públicas.

Praticou, assim, o réu de forma recorrente e reiterada, 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 em sucessivos exercícios, medida, como se sabe, de exceção e só adotada quando irremissível a irregularidade, já que, nos mais das vezes, se aprovam as contas com ressalvas e criação de apartados para acompanhamento.

E nem se alegue ausência de dolo ou mesmo a complexidade do tema. Como dito, o requerido foi avisado inúmeras vezes pelo TCE acerca do descompasso das contas do município, tendo, deliberadamente, preferido manter gastos superiores à capacidade financeira do município.

Inequivoco, portanto, que o réu comportou-se de maneira absolutamente ilegal, tendo sido irresponsável no trato com da coisa pública posta a seus cuidados, merecendo a punição respectiva.

A Constituição Federal sanciona com severidade os atos de improbidade administrativa, ao dispor no § 4º, do artigo 37, que:

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei sem prejuízo da ação penal cabível.

A Lei nº 8.429/92, ao complementar o texto constitucional e conferir ao Ministério Público legitimação para agir nos casos de improbidade administrativa, definiu de maneira ampla o alcance da norma, a ela sujeitando tanto "qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Muni-



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

cípios,...”, quanto “aquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”³.

Ora, conforme anteriormente demonstrado, o demandado praticou atos lesivos ao patrimônio público, fazendo irresponsável execução orçamentária, não adequando suas despesas às receitas efetivamente percebidas. Com isso, gastou mal recursos públicos.

Assim sendo, o demandado praticou atos que, conforme disciplina da Lei nº 8.429/92, se enquadram entre aqueles que causam prejuízo ao erário, na forma do que está regulado na lei referida, com especial destaque para o **caput** de seu artigo 10, e seu incisos IX e XI:

“Artigo 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;

XI — liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para sua aplicação irregular;”

Portanto, é de rigor a aplicação da regra constitucional sancionadora dos atos de improbidade administrativa.

Cumprir registrar, de outra banda, que a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 73, **determina a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa acaso haja descumprimento de suas normas.**

³ Arts. 1º, 2º e 3º.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

Além disso, o requerido também deixou de promover o recolhimento adequado de contribuições previdenciárias, elevando o déficit da autarquia e comprometendo a previdência municipal com potencial prejuízo do pagamento de benefícios futuros, além do aumento voluntário do endividamento municipal.

Em acréscimo, o requerido tampouco providenciou a adequada cobrança de tributos, deixou de pagar precatórios e não observou comezinhas regras orçamentárias em sucessivos exercícios, tudo deixando claro o dolo deliberado de inobservar as regras que impõem uma gestão equilibrada.

Nesse prisma, a hoje aposentada Ministra Eliana Calmon do Superior Tribunal de Justiça, ponderou com a acurácia que lhe era peculiar que: “[...] *Diante das Leis de Improbidade e Responsabilidade Fiscal, **inexiste espaço para o administrador 'desorganizado', 'desleixado', 'despreparado', e 'despido de senso de direção'. Não se pode conceber, principalmente na atual conjuntura política, que um Prefeito, legitimamente eleito, assuma a administração de um Município e deixe de observar as mais comezinhas regras de direito público e, o que é pior, tentar colocar tais fatos no patamar de meras irregularidades***”. (REsp nº 708.170/MG).

Em casos similares, o próprio E. TJSP também tem insistentemente proclamado que a irresponsabilidade fiscal resvala na prática de improbidade administrativa:

TJSP -improbidade administrativa. **Empenhos realizados acima da estimativa arrecadatória**. Violação ao previsto nos artigos 8º, 9º e 13 da Lei de Responsabilidade fiscal. **Má administração do dinheiro público**. Art. 10, IX da LIA. Sentença de procedência mantida. Recurso não provido (AP. nº: 0001288-75.2011.8.26.0073

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Preliminares rejeitadas - Rejeição de contas pela Câmara Municipal Restos a pagar com ensino - Não aplicação de todos os recursos oriundos do FUNDEB. Abertura irregular de créditos su-



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

plementares - **Gestão deficitária - Conduta irregular demonstrada - Atentado aos princípios da Administração Pública. Conduta ímproba descrita no artigo 11 da Lei nº 8.429/92.** Pena de multa civil, perda dos direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público que se mostra adequada - Recurso parcialmente provido, apenas para reduzir as penas aplicadas Ap. nº 0000762-95.2010.8.26.0412).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Improbidade administrativa. Prefeito Municipal que teve as contas no ano de 2007 rejeitadas pelo Poder Legislativo, em razão do parecer desfavorável do Tribunal de Contas, por irregularidades na liquidação de dívidas representadas por precatórios - Prova abundante no sentido da existência das irregularidades em questão **Violação a vários princípios referentes à Administração Pública, entre eles os da legalidade e da moralidade, bem como da Lei de Responsabilidade Fiscal** - Recurso desprovido (Apelação n. 0000316-24.2010.8.26.0370).

De outra banda, o requerido ainda violou todos os princípios de regência da atividade administrativa com sua irresponsável gestão fiscal, notadamente os princípios da legalidade, moralidade e eficiência.

Com efeito, comprometeu as contas públicas, e os mandatos de governantes futuros, que se viram com a herança de um Município praticamente entregue à bancarrota.

Pois bem, tendo havido violação a um princípio reitor da atividade administrativa, irretorquível a subsunção da conduta dos requeridos ao disposto na Lei nº.8.429/92, a qual assevera em seu artigo 11 que: "**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.**"



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

De outra parte, a relevância dos princípios da Administração Pública, é bom que se diga, é nota corrente na doutrina, dado seu conteúdo axiológico impregnador das demais normas. Confira-se, o que a propósito, deixa assentado Marçal Justen Filho, verbis:

“Deve lembrar-se que a relevância do princípio não reside na sua natureza estrutural, mas nas suas aptidões funcionais. Vale dizer, o princípio é relevante porque impregna todo o sistema, impondo ao conjunto de normas certas diretrizes axiológicas. O princípio é importante não exatamente por ser a “origem” das demais normas, mas porque todas elas serão interpretadas e aplicadas à luz dele. Quando se identifica o princípio fundamental do ordenamento jurídico, isola-se todas as normas dele integrantes.”⁴

De seu turno, o Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, já deixou registrado, de forma inigualável, que:

“Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isso porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se a toda a estrutura nelas esforçada.”⁵

⁴ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Editora Dialética, 11ª Edição, pp.41.

⁵ Curso de Direito Administrativo, 18ª Edição, Editora Malheiros, p.883.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

III- DA INDISPONIBILIDADE DE BENS

Com a finalidade de restabelecer a moralidade administrativa e garantir o ressarcimento dos prejuízos causados ao patrimônio público, a Constituição Federal impõe a indisponibilidade dos bens daqueles que, no exercício de função pública, praticarem atos de improbidade administrativa (artigo 37, § 4º), providência cautelar prevista no artigo 7º, parágrafo único, da Lei nº 8.429/1.992.

Ao dispor sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos autores de atos de improbidade administrativa e pessoas que dele se beneficiam⁶, essa norma dispõe o seguinte:

“Quando o ato de improbidade administrativa causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá à autoridade responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, **para a indisponibilidade dos bens do indiciado.**”

Ainda que assim não fosse, o Código de Processo Civil contempla a determinação judicial das medidas cautelares inominadas, permitindo-se, pois, que se confira atuação concreta à previsão constitucional de indisponibilidade de bens.

Por outro lado, o artigo 942 do Código Civil determina que os bens dos responsáveis pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado.

O conjunto da legislação citada, que se ajusta com perfeição ao caso, torna indeclinável o dever de ressarcir o dano gerado pela improbidade administrativa, ensejando a presença do **fumus boni iuris**.

Esta medida torna-se indispensável, considerando o elevado valor do prejuízo, havendo, portanto, a real possibilidade de dilapidação do patrimônio pessoal e a conseqüente ineficácia do provimento jurisdicional principal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

Consigne-se, ainda, que o direito material acha-se suficientemente demonstrado nos documentos que instruem esta inicial, o mesmo ocorrendo com a possibilidade do perigo que poderá representar a demora da prestação jurisdicional final, mormente com a provável interposição de recursos protelatórios, nem sempre decididos com a celeridade que se deseja.

Fica claramente evidenciada a necessidade de amparo judicial urgente para afastar de pronto os riscos de perecimento dos bens que representam a garantia de eficácia da sentença de mérito, ensejando a presença do **periculum in mora**.

É, por oportuno, a posição **reiterada** por **diversas vezes** pelo E. Superior Tribunal de Justiça em casos análogos ao ora examinado:

“ADMINISTRATIVO – RECURSO ESPECIAL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – DANO AO ERÁRIO – DESVIO DE DINHEIRO PÚBLICO – EMISSÃO DE CHEQUE DA CÂMARA LEGISLATIVA À EMPRESA INEXISTENTE – MEDIDAS LIMINARES – PERICULUM IN MORA E FUMUS BONI IURIS.

1 – O provimento cautelar para indisponibilidade de bens, de que trata o art. 7º da Lei de Improbidade Administrativa, exige fortes indícios de responsabilidade do agente na consecução do ato ímprobo, em especial nas condutas que causem dano material ao Erário.

2 – Comprovados fatos que, em tese, são tipificados como atos de improbidade e de autoria calçada em fortes indícios, em avançada apuração, pode-se estabelecer **um juízo de probabilidade que autoriza certas providências acautelatórias**.

3 – **Demonstrado e até apurado o quantitativo de dano ao erário, oriundos dos atos de improbidade, há em favor do autor das providências, o MP, fumus boni iuris.**

⁴ Lei nº 8.429/1.992, artigo 7º, “caput”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

4 – *Embora eventual, é provável a dilapidação patrimonial dos envolvidos nos fatos em apuração, restando evidenciada a circunstância do periculum in mora.*

5 – *A indisponibilidade dos bens e a busca e apreensão de documentos, como medidas cautelares, prescindem de contraditório antecedente.*

6 – *Recurso especial conhecido e provido em parte.*⁷

Denota-se, pois, a **presunção de dilapidação do patrimônio do acionado**, estando presente o **periculum in mora**, nos termos do entendimento do E. Superior Tribunal de Justiça.

Ainda:

STJ - PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. DILAPIDAÇÃO DOS BENS. RECEIO DO JULGADOR. SÚMULA 7/STJ. INVIABILIDADE DO RECURSO ESPECIAL E DA CAUTELAR VINCULADA. I - *Para se aferir se presentes ou não as condições que permitiram a decretação da indisponibilidade de bens do requerente, inevitável seria o revolvimento do panorama probatório, o que é vedado a teor da Súmula 7 do Tribunal Superior.* II - **A indisponibilidade dos bens não é indicada somente para os casos de existirem sinais de dilapidação dos bens que seriam usados para pagamento de futura indenização, mas também nas hipóteses em que o julgador, a seu critério, avaliando as circunstâncias e os elementos constantes dos autos, demonstra receio a que os bens sejam desviados dificultando eventual ressarcimento.** III - *Neste panorama, para avaliar o baldrame em que foi esteiada a convicção do julgador pelo "receio" em desfavor da integridade de futura indenização, faz-se impositivo revolver os elementos utilizados para atingir o convencimento demonstrado, o que é insusceptível no âmbito do recurso especial, inviabilizando a cautelar vinculada a tal recurso.* IV - *A indisponibilidade recairá sobre tan-*

⁷ Superior Tribunal de Justiça. REsp 1134638/MT, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, v.u., j. 27.10.2009, DJe 23.11.2009.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

tos bens quantos forem necessários ao ressarcimento do dano resultante do enriquecimento ilícito, ainda que adquiridos anteriormente ao suposto ato de improbidade. Também por este viés faz-se de rigor o exame do conjunto probatório para aquilatar tal incidência. Precedente: REsp nº 401.536/MG, Rel. Min. DENISE ARRUDA, DJ de 06/02/2006, p. 198. V - Agravo regimental improvido.8

Desnecessária, portanto, a comprovação de ocultação, desvio ou dilapidação dos bens, eis que, em face de todo o conjunto probatório, demonstrando com segurança a prática de diversas **inconstitucionalidades** e **ilegalidades** pelo acionado, assim como o **dolo** em sua conduta, o que torna provável dilapidação de seu patrimônio, especialmente diante do vultoso importe a ser ressarcido ao erário municipal.

Em caso em tudo e por tudo similar, o E.TJSP assinalou:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. Ação Civil Pública. Improbidade administrativa. Alegações de gestão fiscal irresponsável e assunção de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem que a Municipalidade dispusesse de recursos em caixa para saná-las.

Pretensão à declaração de indisponibilidade de bens dos réus negada na origem. Providência prevista em lei para resguardar o resultado útil do processo. *Fumus boni iuris* que não se afigura ausente da postulação. **Indícios suficientes do desrespeito a princípio fundamental de gestão de finanças públicas e em especial o do equilíbrio das contas, criando déficit orçamentário, aumento indiscriminado da dívida pública, e obrigações que não puderam ser salgadas no exercício final da gestão municipal e sem qualquer contingenciamento ou limitação de empenhos, mesmo depois de sucessivos de mesmo depois de sucessivos avisos realizados pelo Tribunal de Contas do Estado. Periculum in mora presumido, segundo precedente do Superior Tribunal de Justiça**

8 Superior Tribunal de Justiça. AgRg na MC 11139/SP, Agravo Regimental na medida cautelar 2006/0021479-0, Rel. Min. Francisco Falcão, 1ª Turma, j. 14.03.2006, DJ 27.03.2006, p. 152



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

em regime de recursos repetitivos (Tema 701). Decisão mantida. Agravo desprovido (Agravo de Instrumento nº 2082020-24.2017.8.26.0000).

Percebe-se, portanto, a necessidade de se **acautelar o interesse público** em desfavor do **interesse particular ilícito**. E, nesse caso, o interesse público é o **pagamento de multa civil** aos cofres do **MUNICÍPIO DE BRODOWSKI no montante de R\$ 1.500.000,00 (hum milhão e quinhentos mil reais).**⁹

Requer-se, em razão de todo o exposto, seja decretada, liminarmente, a **INDISPONIBILIDADE** dos bens de que **ELVES SICARRETTA CARRERA**, no **montante de R\$ 1.500.000,00 (hum milhão e quinhentos mil reais)** nos termos do artigo 7º, parágrafo único, da Lei nº 8.429/1.992, tão somente com relação aos valores necessários à garantia da integral reparação do prejuízo sofrido pelo Município de Brodowski, computada a multa civil (100x o valor de sua remuneração enquanto Prefeito Municipal – DOC. 3).

Assim, para a efetividade da indisponibilidade de bens postulada, requer-se:

a) sejam requisitadas à Delegacia da Receita Federal as declarações de bens e rendimentos dos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016 em relação ao demandado **ELVES SICARRETTA CARRERA**, bem como a remessa de dossiês integrados de suas movimentações financeiras no mesmo período;

b) seja oficiada à E. Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, comunicando a indisponibilidade dos bens imóveis dos acionados, via sistema ARISP, para que seja participada a todos os órgãos de Registro Imobiliário do Estado de São Paulo;

⁹ Cf. Doc. 3.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

- c) seja oficiado ao Detran, por meio do sistema RENAJUD, comunicando a indisponibilidade de todos os automóveis licenciados em nome dos demandados;
- d) seja comunicado ao Banco Central do Brasil, por intermédio do sistema eletrônico denominado *BACEN JUD*, acerca da indisponibilidade de todas as contas bancárias em nome do demandado **ELVES SICARRETTA CARRERA**;
- e) caso seja impossível a utilização do sistema *Bacen Jud*, seja oficiado ao Banco Central do Brasil, comunicando a indisponibilidade de todas as contas bancárias em nome de **ELVES SICARRETTA CARRERA**;
- f) seja determinada a publicação no Diário Oficial da r. decisão concessiva da medida liminar, a fim de que chegue ao conhecimento de todos a indisponibilidade dos bens até decisão final.

X – OS PEDIDOS PRINCIPAIS

Ante o exposto, o **Ministério Público do Estado de São Paulo**, por intermédio do Promotor de Justiça subscritor, requer digno-se Vossa Excelência em determinar:

I – após a apreciação do pedido liminar, a notificação do requerido para, se quiser e no prazo de 15 (quinze) dias, oferecer manifestação por escrito, a qual poderá ser instruídas com documentos e justificações e, em seguida, a citação **ELVES SICARRETTA CARRERA** e do **MUNICÍPIO DE BRODOWSKI** para, querendo, contestar a presente ação, que deverá seguir o rito ordinário, no prazo legal e sob pena de revelia;

II – quando da citação do **MUNICÍPIO DE BRODOWSKI** deverá ser o mesmo advertido que, em querendo, poderá figurar no polo ativo da demanda, nos termos do art.17, §3º da Lei nº 8.429/92 c.c. art.6º da Lei nº 4.717/65;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE BRODOWSKI

III – a intimação pessoal do autor de todos os atos e termos do processo, na forma do artigo 236, § 2º, do Código de Processo Civil;

IV – seja deferida a produção de todas as provas em Direito admitidas, a ser requerida oportunamente, se necessário;

V – seja o Ministério Público do Estado de São Paulo dispensado do pagamento de verbas sucumbenciais (verba honorária, custas e despesas processuais), nos termos dos artigos 17 e 18 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1.985; e,

VI – por fim, seja julgado **PROCEDENTE** o pedido formulado na presente ação civil pública pela prática de ato de improbidade administrativa, com a finalidade de condenar **ELVES SCIARRETA CARRERA** pela prática de atos de improbidade administrativa violadores dos princípios da Administração Pública, de maneira a que se apliquem as sanções previstas no art.12, inciso III, da Lei nº 8.429/92, aplicando-se multa civil de **R\$ 1.500.00,00 (hum milhão e quinhentos mil reais -100x o valor da remuneração)**, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, 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

Requer-se seja oficiado o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para a remessa de cópia integral das tomadas de contas que resultaram na rejeição das contas do demandado **ELVES SCIARRETA CARRERA** a fim de instruir a presente demanda.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.500.000,00 (hum milhão e quinhentos mil reais).

Brodowski, 16 de julho de 2018.

Leonardo Bellini De Castro

Promotor de Justiça