

Fls.

**Processo: 0003882-08.2012.8.19.0078**

Classe/Assunto: Ação Civil de Improbidade Administrativa - Modalidade / Limite / Dispensa / Inexigibilidade / Licitações

Autor: MINISTÉRIO PÚBLICO

Réu: ANTONIO CARLOS PEREIRA DA CUNHA

Réu: RAIMUNDO PEDROSA GALVÃO

Réu: ANDRE GRANADO NOGUEIRA DA GAMA

Réu: NATALINO GOMES DE SOUZA FILHO

Réu: HERON ABDON SOUZA

Réu: INSTITUTO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS -INPP

Curador: DEFENSORIA PUBLICA

Réu: JOSE MARCOS SANTOS PEREIRA

---

Nesta data, faço os autos conclusos ao MM. Dr. Juiz  
Marcelo Alberto Chaves Villas

Em 09/02/2015

### Sentença

Trata-se de AÇÃO CIVIL PÚBLICA por ato de improbidade administrativa, de procedimento comum, de rito ordinário, que foi proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO em face de ANTÔNIO CARLOS PEREIRA DA CUNHA, RAIMUNDO PEDROSA GALVÃO, ANDRÉ GRANADO NOGUEIRA DA GAMA, NATALINO GOMES DE SOUZA FILHO, HERON ABDON SOUZA, INSTITUTO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - INPP e JOSÉ MARCOS SANTOS PEREIRA.

A exordial consta de fls. 02/19v., tendo sido instruída com os respectivos Inquéritos Cíveis Públicos nºs 13/2006 e 124/2011 instaurados no âmbito da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva - NÚCLEO CABO FRIO - DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

O Parquet alegou sobre os fatos descritos na exordial, em síntese, que a municipalidade no período do mandato eletivo do primeiro réu como Prefeito do Município de Armação dos Búzios, entre janeiro de 2005 até dezembro de 2008, contratou diretamente através de atos ímprobos atribuídos a todos os demandados, com dispensa de licitação sob os auspícios de uma suposta excepcionalíssima situação descrita no artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, que disciplina as Licitações e Contratações do Poder Público: serviços do INSTITUTO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - INPP, a saber, serviços prestados no bojo do Contrato nº 26/2007, celebrado em 21/03/2007 ao preço nada 'módico' de R\$ 1.733.305,22 (um milhão, setecentos e trinta e três mil, trezentos e cinco reais e vinte e dois centavos), cujo objeto propriamente dito era a execução de serviços de gestão, assessoria e controle desenvolvidos pelo Programa Saúde da Família, conforme especificações e demais termos, nas condições e proposta homologada no Processo Administrativo nº 2331/07.

Salientou o Parquet que o demandado ANDRÉ GRANADO NOGUEIRA DA GAMA, então



Secretário Municipal de Saúde do Município de Armação dos Búzios, que hodiernamente ocupa a Chefia do Poder Executivo Municipal do Município de Armação dos Búzios, como detentor de uso de dinheiro público e ordenador de despesa, deu ensejo à abertura do Processo Administrativo nº 2331/2007, ao endereçar missiva ao então Prefeito Municipal, Sr. ANTÔNIO CARLOS PEREIRA DA CUNHA, apresentando a proposta de trabalho do INPP e solicitando a contratação do serviço.

Frisa o Ministério Público que os atos ímprobos ocorreram mediante a participação direta do então Prefeito Municipal, Sr. Antônio Carlos Pereira da Cunha, primeiro demandado, já que o mesmo autorizara expressamente, na qualidade de Chefe do Poder Executivo Municipal, o prosseguimento do aludido processo administrativo tendente à contratação do suso Instituto, muito embora a proposta de trabalho e o próprio processo administrativo já contivessem, desde logo, inúmeros vícios. Salientando ainda o Parquet em seus próprios dizeres que o então Chefe do Poder Executivo Municipal permitiu a manutenção de um estado de total irregularidade na área da saúde deste município, situação esta que notoriamente voltou a perdurar na gestão do terceiro réu ora à frente da chefia do Poder Executivo Municipal.

Prossegue na peça vestibular o Ministério Público aduzindo que, o terceiro demandado, então Secretário Municipal de Saúde, subscreveu o documento para contratação direta do INSTITUTO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - INPP, aparentemente um instituo de fachada que sequer mantinha qualquer sede ou atividades quando do ato de citação, intitulado o documento de 'Razão para escolha e Justificativa', que segundo o Parquet continha argumentos inespecíficos e indemonstrados nos autos do Processo Administrativo nº 2331/2007.

Esclarece ainda o Ministério Público que os demandados HERON ABDON SOUZA e NATALINO GOMES DE SOUZA FILHO, na qualidade, respectivamente, de Consultor Jurídico e de Procurador-Geral do Município de Armação dos Búzios, subscreveram parecer concluindo pela legalidade da dispensa de licitação, fazendo menção expressa sobre a correlação entre o escopo do contrato e o objeto estatutário do INPP, sem se importarem tais pareceristas com o fato de que o Estatuto examinado estabelecesse, indistintamente, como objeto atividades em todo e qualquer setor da vida, algo que já denotava a falta de idoneidade ético-profissional que seria uma das hipóteses autorizativas da dispensa de licitação, como descreve a redação do artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, a saber: educação, cultura, ensino, desenvolvimento institucional científico e tecnológico, gestão pública, privada e organizacional, integração entre instituições de ensino, empresas e comunidades, pesquisa, qualificação, treinamento, meio ambiente, assistência social, seguridade, previdência, informática, saúde, social, tecnológico e em todas as áreas abrangidas pelos setores públicos, privados e organizacionais, ou seja, todas as áreas, o que torna dúbia a existência de uma expertise que autorizasse, de fato, a dispensa.

Para que se tenha uma singela idéia da conspurcação da regra constitucional e legal de exigência de licitação prévia para a contratação do Poder Público, a missiva dirigida ao então Prefeito Municipal que dá azo à abertura do Processo Administrativo nº 2331/2007, elaborada pelo então Secretário Municipal de Saúde, Dr. André Granado, propugnava a contratação direta do aludido instituto para promoção da melhoria no atendimento aos usuários do Programa Saúde da Família, a fim de que fossem adotados "procedimentos que aperfeiçoarão a resolutividade, permitindo uma melhor avaliação, divulgação, acompanhamento e supervisão do Programa Médico da Família" e prossegue no sentido de que o denominado 'Projeto Saúde Total' apresentado pelo INPP visava "reestruturar, acompanhar e monitorar as atividades do PSF, melhorando os índices de produtividade e humanização no atendimento da população".

Ora, a norma excepcional do inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 cumpre neste tópico o comando do artigo 218 da Constituição Federal, que dispõe incumbir ao Estado promover e incentivar "o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas", ou seja, tema contido no Capítulo IV, do Título VIII, que trata da Ordem Social, do texto constitucional, na parte que trata do tema "Da Ciência e Tecnologia", ou seja, da pesquisa e da capacitação tecnológica



para o desenvolvimento nacional como um dos princípios reitores do Estado brasileiro. Sendo certo que tal exceção não se aplica para a celebração de um contrato de gestão entre um município de 27 mil habitantes e uma organização não governamental de aparente dúvida idoneidade, para acompanhamento de programa de médico da família, sob o 'módico' valor de contratação direta de R\$ 1.733.305,22 (um milhão e setecentos e trinta e três mil e trezentos e cinco reais e vinte e dois centavos). Isto em um município que detém apenas um nosocômio público, que sequer conta com um setor de tratamento intensivo, onde hodiernamente faltam medicamentos, equipamentos e inclusive profissionais.

Destarte, o § 4º do aludido artigo 218 da Constituição Federal já expressa o dever do Estado de apoiar e estimular as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de recursos humanos, inspirando a hipótese de dispensabilidade contida no artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, no entanto, no caso em tela o que havia era o mero gerenciamento de recursos humanos, que já eram escassos, para a prestação de serviços públicos de saúde, sendo que face ao disposto na Constituição (artigo 196 e seguintes) e na Lei nº 8080/90, o Estado tem a obrigação de prestar diretamente os serviços públicos de saúde, além do mais não é possível, face às regras vigentes, as unidades federativas transferirem a gestão, a gerência e a execução de serviços públicos de saúde de hospitais ou unidades hospitalares do Estado, ou serviços de prestação de saúde, para a iniciativa privada. Com efeito, o incentivo à pesquisa e a capacitação tecnológica como dever programático do Estado para o desenvolvimento de novas tecnologias prementes ao desenvolvimento nacional não podem se confundir com a execução específica de um contrato administrativo, que exigia, obviamente, licitação prévia, se realmente necessária fosse à adjudicação da gestão por entidade privada com capacidade técnica e expertise para o aperfeiçoamento e supervisão da prestação de saúde através de programa de saúde da família, sendo certo que neste âmbito não se apresentava como razoável a contratação de uma gestão de recursos humanos por particular por um município já carente de recursos humanos e materiais e com limitações orçamentárias pelo expressivo e vultoso montante de R\$ 1.733.305,22 (um milhão e setecentos e trinta e três mil e trezentos e cinco reais e vinte e dois centavos).

Nesta senda, o terceiro réu, após a abertura do processo administrativo iniciada com sua inexplicável missiva ao chefe do Poder Executivo no Processo Administrativo nº 2331/2007, sem nenhuma justificativa de preço já solicita uma reserva orçamentária de R\$ 1.733.305,22 (um milhão e setecentos e trinta e três mil e trezentos e cinco reais e vinte e dois centavos).

Prossegue o Parquet em sua exordial salientando ainda que o TCE-RJ exige em contratações tais que "seja o ente definido como instituição (atuação social efetiva, vinculação concreta e efetiva à realização de certos fins e não de todo e qualquer fim)", apontando então que os pareceristas do Poder Executivo Municipal, a saber, os demandados Heron Abdon e Natalino Gomes de Souza Filho, embora fazendo, em parecer, referência expressa às exigências do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, preferiram fechar os olhos para o estatuto "universal" do INPP, para, afinal, aprovarem minuta contratual.

Na cronologia dos fatos narra o Ministério Público em sua exordial que em seguida à solicitação de serviço e de reserva orçamentária com parecer favorável da Procuradoria do Município, o demandado André Granado ratificou o ato de dispensa de licitação, autorizando a despesa e a emissão do empenho global e subscreveu a Nota de Empenho global nº 192/2007, cuja fonte de custeio de recursos era as dos royalties de petróleo e a escrituração contábil é referente a serviços. Ainda faz observar o órgão ministerial em sua peça vestibular que o ato de dispensa de licitação foi ratificado pelo demandado André Granado, em 20.03.2007, mas restou na obscuridade (ato secreto) até o dia 19.10.2007, quando foi publicado em Boletim Oficial do Município. Todavia, salienta o Ministério Público que entrementes ao longo período de completa conspurcação do princípio setorial da Administração Pública atinente à publicidade e conseqüentemente ao princípio da moralidade administrativa, o demandado RAIMUNDO PEDROSA GALVÃO, na qualidade de



Secretário Municipal de Administração de Armação dos Búzios, subscreveu, em 21.03.2007, o Contrato nº 26/2007 com o INPP .

Conquanto, como aduz a instituição do Ministério Público na inicial desta Ação Civil Pública, a esta altura inexistia nos autos do Processo Administrativo nº 2331/07 um só documento que demonstre a efetiva pesquisa de preços, que pudesse justificar a contratação, sem licitação, de instituto privado, ao preço de mais de R\$ 1,5 milhão. Em suma, até então, todos os demandados oficiaram administrativamente sem qualquer documentação que lastreasse qualquer pesquisa de preços, situação esta reveladora da total inconsistência do documento "Razão da Escolha e Justificativa" subscrito pelo demandado André Granado, à fl. 44 do Processo Administrativo nº 2331/07, e, portanto, violadora da Lei Federal n.º 8.666/93, mais especificamente da regra cogente de seu artigo 26, parágrafo único, inciso III.

Quanto ao extraneus, o demandado JOSÉ MARCOS SANTOS PEREIRA, na qualidade de Presidente do INPP, este subscreveu proposta de trabalho submetida ao então Prefeito Municipal e celebrou o Contrato n.º 26/2007 . Sendo certo que este réu devidamente citado, presidente de um Instituto que fora contratado sem licitação e que gerou prejuízo milionário para esta municipalidade, sequer apresentou contestação, conforme certidão de fl. 418.

Em prosseguimento, narra o Ministério Público na peça inicial que o demandado André Granado renovou o contrato com o INPP e autorizou a emissão do correspondente empenho, ao preço adicional de R\$ 288.884,22 (duzentos e oitenta e oito mil, oitocentos e oitenta e quatro reais e vinte e dois centavos) . Sendo que mais uma vez, os demandados Heron Abdon e Natalino Gomes aprovaram minuta contratual do Termo Aditivo ao Contrato nº 26/2007 . Narrando-se que na sequência, o demandado André Granado subscreveu a Nota de Empenho nº 483/2007, no valor de R\$ 288.884,22 (duzentos e oitenta e oito mil, oitocentos e oitenta e quatro reais e vinte e dois centavos), cuja fonte de recursos era as dos royalties de petróleo e a escrituração contábil é referente a serviços , bem como subscreveu, em 21.09.2007, junto do demandado José Marcos (este na qualidade de Presidente do INPP), o Termo Aditivo ao Contrato nº 26/2007 . Apontando ainda o órgão ministerial que, mais uma vez, inexistia nos autos do Processo Administrativo nº 2331/07, um só documento que demonstre a efetiva pesquisa de preços, que pudesse justificar a renovação contratual, sem licitação, com instituto privado, ao preço de quase R\$ 300 mil reais. Assim, também a exemplo de absoluta obscuridade em que restou o ato de dispensa de licitação, salienta o Parquet que também a celebração desse Termo Aditivo ao Contrato nº 26/2007, em contraste ao princípio cogente da publicidade, dotado de força normativa, não foi publicada em Diário Oficial, conforme se verifica expressamente de fl. 71 do Processo Administrativo nº 2331/07, em anexo. Ou seja, produziu a Administração Pública Municipal mais um ato secreto.

Na petição inicial também se esclarece que no decorrer da vigência contratual, o demandado André Granado, agora nos autos do Processo Administrativo n.º 3121/07 (em anexo), deu impulso regular o feito administrativo, vindo a subscrever Ordens de Pagamento em favor do INPP. Despesas estas, como se restou apurado pela inquisição do órgão ministerial, que foram arcadas com recursos dos royalties de petróleo e escriturados sob a rubrica de serviços, acrescentando ainda a narrativa inicial que o demandado André Granado ordenou os referidos pagamentos, sem medição pública alguma dos serviços prestados; ou seja, fê-lo, mediante, apenas e tão somente, nota fiscal e relatório de atividades, com descrição genérica de serviços, apresentados pelo réu José Marcos, este na qualidade de Presidente do INPP .

Destarte, bem salienta o Ministério Público que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em processo de Tomada de Contas analisou a contratação em foco, concluindo no sentido de sua lesividade ao interesse público, o que o fez nos Processos TCE-RJ nºs 209.445-9/2008; 209.224-3/2008; 211.326-3/2008; 213.432-2/2008; 211.995-0/2008; e 201.756-7/10.

O Ministério Público em sua exordial, a seguir, destaca as observações da Corte de Contas sobre



o ato de dispensa de licitação e sobre o subsequente Contrato nº 26/2007 e o seu Termo Aditivo nos processos acima referenciados, que também não é demasiado ora também se destacar nesta sentença:

Processo TCE-RJ n.º 209.445-9/2008  
(fls. 61/67, em anexo)

(...)

(...)

(...)

Processo TCE-RJ n.º 213.432-2/2008  
(fls. 10/12, em anexo)

(...)

(...)

(...)

Processo TCE-RJ n.º 211.995-0/2008  
(fls. 3/16, em anexo)

(...)

(...)

(...)

(...)

Processo TCE-RJ n.º 201.756-7/2010



(em anexo - grifou-se)

"Pela CITAÇÃO (...) do Sr. André Granado Nogueira da Gama, Ordenador de Despesas do Fundo de Saúde do Município de Armação dos Búzios, nos exercícios de 2006 a 2008, na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em vigor, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente defesa, juntando documentação comprobatória que entender necessária, ou recolha, com recursos próprios, ao Erário Municipal de Armação dos Búzios, o valor de R\$ 13.501.655,59 (treze milhões, quinhentos e um mil, seiscentos e cinquenta e cinco reais e cinquenta e nove centavos), equivalente, nesta data, a 5.934.271,97 vezes o valor da UFIR-RJ, em face dos pagamentos irregulares às entidades contratadas nos exercícios de 2006 a 2008 (...)"

Nota-se, portanto, pela citação do terceiro réu pela Corte de Contas, que hodiernamente vem a ser o Prefeito deste Município, por sua atuação pretérita como Secretário Municipal de Saúde do Município de Armação dos Búzios, com contratações irregulares com dispensa de licitação, a exemplo do contrato em foco, ausência de pesquisa e de real justificativa de preços, ausências de projetos básicos e de deficiências de planilhas de quantitativos de custos unitários, pagamentos de serviços distintos dos contratados e pagamentos realizados com relatórios de produção emitidos unilateralmente pelos contratados sem licitação e utilização de contratados, como interpostas pessoas, para real contratação de agentes da área de saúde, em violação a regra do concurso público, e não para capacitação tecnológica, que o prejuízo engendrado para os cofres municipais foi de R\$ 13.501.655,59 (treze milhões, quinhentos e um mil, seiscentos e cinquenta e cinco reais e cinquenta e nove centavos), com atualização nos idos de 2010, valor efetivamente expressivo.

O Ministério Público, então, destacou na sua inicial que os réus desta ação civil pública incidiram nas seguintes ilegalidades, cujo rol ora também transcrevo abaixo:

- a) "Dispensa irregular de licitação, violando a Constituição da República, art. 37, XXI, e a Lei Federal n.º 8.666/93, arts. 2º, 3º e 24, XIII;"
- b) "Ausência da pesquisa e de real justificativa de preço do Contrato n.º 26/2007 e do seu Termo Aditivo, violando a Lei Federal n.º 8.666/93, art. 26, § único, III;"
- c) "Ausência de projeto básico e deficiência das planilhas de quantitativos e custos unitários, em violação à Lei Federal n.º 8.666/93, art. 7º, § 2º, I e II, e § 4º;"
- d) "Pagamento de serviços distintos daqueles contratados, tendo-se verificado incompatibilidade da planilha apresentada pelo INPP com o objeto contratado. No lugar de serviços de gestão assessoria e controle de atividades desenvolvidas para o Programa de Saúde da Família, foram liquidadas despesas com uniformes/crachás de identificação, caracterizando despesa com mão de obra operacional, e não com serviços de gestão, assessoria e controle, violando Lei Federal n.º 4.320/64, art. 63, § 2º, I";
- e) "Pagamentos realizados com base em relatórios de produção emitidos unilateralmente pelo próprio INPP, sem medições do poder público acerca do serviço efetivamente prestado, violando a Lei Federal n.º 4.320/64, art. 63, § 2º, III, e a Lei Federal n.º 8.666/93, art. 67, § 1º;"
- f) "Contratação direta, sem concurso público, de agentes de saúde, cujas atividades são típicas da área pública de saúde, violando regra do concurso público inscrito na Constituição da República, art. 37, II;"
- g) "Violação ao princípio da publicidade dos atos oficiais de gestão, em violação à Constituição da República, art. 37, caput, e à Lei Federal n.º 8.666/93, arts. 26, caput, e 61, § único."

Destaca ainda o Parquet que, nas palavras da Corte de Contas, o aludido instituto, 'sem fins lucrativos' "prestou-se ao jurisdicionado como verdadeira 'agência de empregos', servindo, pois, como rota de fuga aos ditames do artigo 37, II, bem como do artigo 198, § 4º, da Lei Maior, burlando, assim, o comando constitucional do concurso público".

Salienta, portanto, o Ministério Público em sua exordial que o INPP serviu de mero atravessador de mão de obra não concursada. Em suma, verificou- que o Contrato n.º 26/2007 e seu Termo



Aditivo, realizado por meio de dispensa ilegal de licitação, se prestaram à burla da regra constitucional do concurso público, na área de saúde, de necessidade permanente e de feição típica de Estado. Ou seja, o motivo dado para a contratação direta consubstanciou-se em uma falsidade ideológica, pois o objeto do contrato não era o aperfeiçoamento de métodos tecnológicos a serem empregados por médicos de família dos quadros da Secretaria de Saúde Municipal, mas sim a contratação por interposta pessoa, de agentes de saúde, pagos com recursos dos royalties, para assim violar-se com a contratação desta interposta pessoa a obrigatoriedade de procedimento licitatório e atingir-se ainda o escopo da já aludida violação constitucional da regra do concurso público e mais além, a violação de qualquer método de controle de contas públicas do município na área de saúde com suas despesas de pessoal, pois tais recursos empregados com restrição diversa de sua previsão legal sequer foram contabilizados pelos agentes políticos envolvidos como despesas de pessoal, donde se refugia assim ao limite legal de despesas de pessoal do Poder Executivo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, por um lado o contrato em foco tinha como real escopo final dois objetos: o clientelismo político próprio de uma administração pública que desrespeita a regra constitucional do concurso público e o enriquecimento sem causa de extraneus e quiçá de agentes políticos, vez que o valor estabelecido para o contrato com objeto ideologicamente falso, celebrado sem prévia licitação, não foi precedido também de pesquisa e de real justificativa de preço, bem como de projeto básico e com deficiência das planilhas de quantitativos e custos unitários, efetuando-se ordenação de despesas e pagamentos com base em relatórios de produção emitidos unilateralmente pelo próprio INPP, sem medições do poder público acerca do serviço efetivamente prestado.

Não é sem razão que o Ministério Público em sua exordial imputa aos agentes políticos, ações dolosas de desvio de recursos públicos em prol de terceiros que, por sua vez, enriqueceram ilícitamente, concorrendo para que estes se apropriassem de verbas pertencentes ao Município de Armação dos Búzios, causando lesão de gravíssima ordem ao Erário Público Municipal, como foi apurado pela Corte de Contas nos Processos de Tomadas de Contas nºs 209.445-9/2008; 209.224-3/2008; 211.326-3/2008; 213.432-2/2008; 211.995-0/2008; e 201.756-7/10, que com apuração reunida revelaram justamente na seara combatida da saúde pública e inclusive com a utilização ilegal de recursos dos royalties um prejuízo aos Cofres Municipais que com a utilização de índices fiscais de atualização monetária nos idos de 2010 já somavam a expressiva cifra de R\$ 13.501.655,59 (treze milhões, quinhentos e um mil, seiscentos e cinquenta e cinco reais e cinquenta e nove centavos).

Por outro lado, não é demasiado já ressaltar neste relatório que o primeiro réu, Ex-Prefeito do Município de Armação dos Búzios, responde a Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público por enriquecimento ilícito, sendo certo que cabe a este órgão jurisdicional, ao final, desta sentença, oficiar o órgão da Tutela Coletiva do Ministério Público para que, se possível, apure em Inquérito Civil Público o eventual enriquecimento ilícito dos demais demandados em virtude do desvio dos recursos públicos acima apontados, bem como compete a este Juízo oficiar a Promotoria Criminal para apuração de eventual delito de ocultação de haveres e de lavagem de dinheiro eventualmente perpetrados entre agentes políticos aqui demandados e terceiros, inclusive eventuais familiares.

Como obtemperou, então, o Parquet em sua exordial verificou-se, nas Notas de Empenho e Ordens de Pagamento subscritas pelo demandado André Granado, que os recursos públicos usados na execução do Contrato n.º 26/2007 e do seu Termo Aditivo eram, como se viu, recursos provenientes de royalties do petróleo. Assim, cabe explicitar que de acordo com a Lei Federal nº 7.990/89, artigo 8º, é vedada a utilização de tais recursos no pagamento do quadro permanente de pessoal. Portanto, ao burlar a regra constitucional do concurso público na contratação direta de agentes de saúde, os demandados abriram caminho para a subsequente burla à Lei Federal nº 7.990/89, usando, indevidamente, recursos dos royalties de petróleo no pagamento de pessoal de saúde "terceirizado". Mais ainda, burlando a regra constitucional do concurso público e usando recursos dos royalties de petróleo no pagamento de pessoal de saúde "terceirizado", os



demandados deixaram de consignar tais gastos como "outras despesas com pessoal", escapando do sistema de controle e, pois, dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000, artigos 18, § 1º, e 19, inciso III). Destarte, como observa e aponta o Parquet nas Ordens de Pagamento subscritas pelo demandado André Granado, não constou a contabilização das despesas como "Outras Despesas de Pessoal", mas sim como "Out.Serv.Terc. - P.Jurídica".

Assim, acresce-se à lista de ilegalidades acima listadas, como aponta o órgão ministerial em sua exordial mais as seguintes ilegalidades:

- a) "Uso de recursos dos royalties de petróleo no pagamento de pessoal de saúde, violando a Lei Federal n.º 7.990/89, art. 8º;"
- b) "Burla ao sistema de controle dos limites de gastos com 'despesa de pessoal', violando a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000, arts. 18, § 1º e 19, III)."

Ressalta o órgão ministerial ainda na petição inicial que a manifesta lesividade dos atos praticados pelos demandados não escapou à Corte de Contas, que, nos autos do Processo TCE-RJ n.º 211.995-0/08, em âmbito administrativo, condenou gestores municipais ao pagamento de multa, sendo certo que o prejuízo ao erário vem sendo enfrentado nos autos do Processo TCE-RJ n.º 201.756-7/10, onde já consta voto pela citação do demandado André Granado, Ex-Secretário Municipal de Saúde, atual Prefeito Municipal desta municipalidade, a apresentar defesa ou devolver aos cofres públicos mais de R\$ 13,5 milhões de reais.

Aliás, o Ministério Público Eleitoral com atribuição junto ao Cartório da 172ª Zona Eleitoral que abrange a Comarca de Armação dos Búzios no pleito municipal de 2012 impugnou a candidatura do terceiro demandado ao cargo de Chefia do Poder Executivo Municipal perante a Justiça Eleitoral - ou seja, propôs Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIRC) n.º 91-08.2012.6.19.0172, que todavia fora julgada improcedente não somente em virtude do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro não ter incluído naquela ocasião na lista de inelegíveis por condenações naquela Corte de Contas o nome deste terceiro réu, mas também por em razão de não haver época do pleito eleitoral ainda qualquer ação civil pública em face do à época candidato, tendo havido recurso ministerial para o Tribunal Regional Eleitoral e após para o Colendo Tribunal Superior Eleitoral que mantiveram a decisão do Juízo Eleitoral a quo, que ressaltara em seu decisorium inexistir também contra o réu na ocasião qualquer Ação Civil Pública proposta pelo órgão ministerial por ato de improbidade administrativa.

Todavia, hodiernamente o terceiro réu, Sr. André Granado, atual Prefeito Municipal desta cidade, ainda responde conjuntamente com o Ex-Prefeito Municipal Antônio Carlos Pereira da Cunha com outros réus a outra Ação Civil Pública por atos de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público, distribuídas para este Juízo, envolvendo contratações diretas, sem a observância de procedimento licitatório na seara da Secretária Municipal de Saúde, a saber, o processo judicial número 0003563-40.2012.8.19.0078, sendo que este primeiro processo envolve segundo aduz o Parquet, sem valores atualizados, um prejuízo ao erário de R\$ 1.683.750,00 (um milhão seiscentos e oitenta e três mil e setecentos e cinquenta reais), enquanto o prejuízo estimado ao Erário, não atualizado em virtude da contratação direta e ilegal em voga envolve o montante expressivo de R\$ 2.022.189,44 (dois milhões vinte e dois mil e cento e oitenta e nove reais e quarenta e quatro centavos). Sendo que ambas as ações engendraram inclusive pedidos de decretação de indisponibilidade de bens dos demandados e decisões deste Juízo decretando o bloqueio dos bens do Ex-Prefeito e do atual Prefeito do Município de Armação dos Búzios, bem como pedidos de perda de todo e qualquer cargo, mandato, função, emprego ou atividade que quaisquer dos réus aqui citados porventura estejam exercendo, ao tempo da condenação, em qualquer das entidades elencadas no artigo 1º da Lei nº 8.420/92.

Tais fatos que engendraram ainda prejuízos milionários ao Erário Público como salientara o Parquet nessas citadas Ações Cíveis Públicas, incluindo esta ação, justamente na combalida seara





da Saúde nesta cidade, no âmbito da competência penal, ainda deram azo a partir dos processos de Tomadas de Contas da Corte de Contas à propositura pelo Ministério Público, no final de 2012, de três ações penais em face do Ex-Prefeito e do atual Prefeito do Município de Armação dos Búzios, além de outros réus, como os demais réus desta demanda, sendo que dessas ações penais, uma fora distribuída para este Juízo, a saber, a de nº 0004995-94.2012.8.19.0078 e duas outras para o juízo da 1ª Vara de Armação dos Búzios de números 0005009-78.2012.8.19.0078 e 0004897-12.2012.8.19.0078, sendo que todas a partir da diplomação e assunção do mandato do 3º réu foram imediatamente remetidas para a Procuradoria-Geral de Justiça e para o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Cumpra ainda frisar que o primeiro e terceiro réus, juntamente com demais ex-agentes públicos, também já foram condenados, na qualidade de Ex-Prefeito e Ex-Secretário Municipal de Saúde do Município de Armação dos Búzios, por este Juízo, em outra Ação Civil Pública por atos de improbidade administrativa proposta pelo órgão ministerial, processo judicial nº 0023877-70.2013.8.19.0078, que apurou a contratações diretas e irregulares de serviços de manutenção da frota municipal de veículos lotados nas Secretarias de Governo, de Saúde e de Promoção Social, além de aquisições de peças. Naquela ação, o terceiro réu, hoje Prefeito desta cidade, fora condenado à perda de seu mandato eletivo atual, tendo sido lhe imposto ainda inelegibilidade pelo período de oito anos, além de condenação ao pagamento de multa civil e de ressarcimento ao erário. Assim, basta frisar que naquela demanda proposta pelo Ministério Público o Poder Judiciário apurara que terceiro demandado, Sr. André Granado Nogueira da Gama, então Secretário de Saúde, ordenara despesas em vários processos administrativos para contratação direta e ilegal de serviços de manutenção de frota de veículos da Secretaria sob a sua gestão, com atos de dispensa de licitação, iniciando os processos apenas com a solicitação de aquisição de tais serviços e notas de empenho respectivas, também sem qualquer observância dos princípios e das regras jurídicas que norteiam a regular contratação da Administração Pública, tendo sido ainda constatado que várias despesas foram também liquidadas pelo terceiro réu sem que se tivesse sido feito o devido empenho, o que configurou a concorrência para o enriquecimento ilícito das empresas agraciadas com as sucessivas contratações diretas para a manutenção da frota de veículos municipais.

Já como Prefeito Municipal, o terceiro réu responde a duas Ações Cíveis Públicas, que se forem julgadas procedentes, também poderão conduzir a perda de seu mandato eletivo, fato gerador de instabilidade institucional nesta cidade e de descrédito da população com o sistema constitucional e legal de responsabilização dos agentes públicos por atos ilícitos, pois uma dessas ações se refere ao descumprimento expresso de lei orçamentária aprovada pela Câmara de Vereadores para o exercício de 2014 pelo atual Chefe do Poder Executivo Municipal.

Em prosseguimento, na decisão de fl. 21 o juízo determinou a notificação dos demandados para apresentação de defesas preliminares, além de ter determinado o bloqueio dos bens dos demandados.

O Município na manifestação de fls. 48/50 requereu a sua admissão no pólo ativo, nos termos do artigo 17, § 3º, da Lei nº 8.429/92 e artigo 6º, § 3º, da Lei nº 4.717/65.

Defesa preliminar do 1º réu às fls. 72/77.

Defesa preliminar e extemporânea do segundo réu às fls. 169/186, que fora recebida pelo Juízo.

Os demais réus notificados, não apresentaram defesa preliminar e o INPP não fora localizado.

O juízo na decisão de fl. 107/108 recebeu a petição inicial e determinou a citação dos réus.

Contestação do 3º réu às fls. 260/273 e 275/295.

Contestação do 4ª e 5º réus às fls. 329/356.

Contestação do 2º réu às fls. 420/423.

Contestação do 7ª réu, citado por edital, assistido pela Curadoria Especial à fl. 442.

O 6º réu, que fora citado conforme certidão de fl. 256 v., é revel.

O 1º réu citado à fl. 125, em 13 de janeiro de 2014, embora tenha apresentado defesa preliminar, não contestou, sendo certo que o Juízo no despacho de fl. 258 instou todos os réus citados pessoalmente e com defesas constituídas a apresentarem contestação, no prazo de 30 dias, tendo sido o despacho publicado no DJERJ e remetido para publicação em 13/06/2014.

O Ministério Público em réplica de fls. 445/456 pugnou pelo julgamento antecipado da lide e pela condenação de todos os réus por atos de improbidade administrativa.

É o relatório.

#### FUNDAMENTAÇÃO:

##### DO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE:

Ante aos elementos já adunados aos autos faz-se despicienda a produção de qualquer prova documental superveniente ou de qualquer prova oral, pois a questão em tela já se apresentou como sendo exclusivamente de direito e de fato que prescinde de prova em audiência ou de outras provas, além da farta produção probatória que se encontra inserta aos autos, bem como aos autos dos Inquéritos Cíveis Públicos nºs 13/2006 e 124/2011 em apenso, já tendo formado o Juízo a sua convicção. Consta ainda dos autos cópia dos Processos de Tomadas de Contas reunidos, que se referem também a contratação ilegal em apreço e a condenação do terceiro réu, Ex-Secretário Municipal de Saúde de Armação dos Búzios ao ressarcimento ao Erário Público Municipal por prejuízo que atualizado por índices oficiais no ano de 2010 perfazia o expressivo montante de R\$ 13.501.655,59 (treze milhões, quinhentos e um mil, seiscentos e cinquenta e cinco reais e cinquenta e nove centavos).

Nestes termos, cabível o julgamento antecipado da lide, nos moldes do artigo 330, inciso I, do Código de Processo Civil. Ressaltando-se que em matéria de julgamento antecipado da lide, predomina a prudente discricionariedade do magistrado, no exame da necessidade ou não da realização de prova em audiência ante as circunstâncias de cada caso concreto e a necessidade de não ofender o princípio basilar da ampla defesa, mas sopesando-se, contudo, os princípios da economia processual e da razoável duração do processo. Além do mais, constando dos autos do processo, elementos de prova documental suficientes para formar o convencimento do julgador, incorre cerceamento de defesa se julgada antecipadamente a lide. Citando-se como precedentes jurisprudenciais para a posição ora adotada pelo Juízo os seguintes julgamentos: STJ - 4ª T., REsp 3.047, Min. Athos Carneiro, j. 21.8.90, DJU 17.9.90 e STJ - 4ª T., Ag 14.952-AgRg, Min. Sálvio de Figueiredo, j. 4.12.91, DJU 3.2.92.

Outrossim, o preceito do artigo 330, I, do Código de Processo Civil, no que tange a prudente discricionariedade do magistrado de procrastinar ou não o feito, com a realização de provas desnecessárias é limitado pelo próprio conceito de que o preceito em voga é cogente, mormente porque o caput do suso artigo utiliza a acepção "conhecerá", e não a expressão "poderá conhecer". Assim, se a questão for unicamente de direito, como o caso em tela nos quais os fatos apurados em inquéritos civis públicos e demonstrados documentalmente revelam uma contratação direta milionária, sem



prévia licitação pelo Poder Público, e os pagamentos ilegais de despesas contratadas com recursos dos royalties, resta apenas a apreciação da violação à lei, não podendo este juízo, portanto, por sua mera conveniência, relegar para fase ulterior a prolação de sentença, se houver absoluta desnecessidade de ser produzida qualquer prova em audiência.

Frise-se ainda que em relação ao 1º e 6º réus verificou-se a revelia, eis que os mesmos não contestaram a ação, cabendo também o julgamento antecipado da lide em relação a estes demandados, com base no artigo 330, inciso II, do Código de Processo Civil.

#### DO CABIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA:

Em prosseguimento, cabível a ação civil pública no âmbito da improbidade administrativa, pois sem embargo da regra contida no artigo 13 da Lei nº 7.347/85, que regula a ação civil pública, as regras cabíveis são do artigo 18 da Lei nº 8.429/92 e do artigo 17 da Lei da Ação Popular, aplicado analogicamente, conforme as quais a indenização pelo dano causado ao erário reverte ao ente lesionado e, não a um fundo de defesa dos interesses difusos, mormente porque, muito embora difusa a tutela do patrimônio público, é perfeitamente possível identificar, in casu, quem suportou, concretamente, os efeitos patrimoniais do ato de improbidade administrativa. Destarte, por se tratar da defesa do patrimônio público, objeto da Lei de Improbidade, um interesse difuso, incidirá a técnica de tutela prevista na Ação Civil Pública.

Todavia, ainda que não superada a questão, não importa a definição do nomen iuris da ação como também o próprio procedimento a ser adotado que, atualmente, é o previsto no artigo 17 da Lei nº 8.429/92, com a redação dada pelas Medidas Provisórias nºs 2.088 e 2.225.

#### DA RESPONSABILIZAÇÃO DOS PREFEITOS MUNICIPAIS POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:

A maior subversão em nosso Ordenamento Jurídico hodiernamente quanto à responsabilização dos agentes públicos traduz-se na vetusta construção jurídica de que a Lei de Improbidade Administrativa não se aplica aos agentes políticos, algo absolutamente destoante com a moderna concepção Pós-Positivista e com o Princípio da Juridicidade, conforme o qual a evolução dogmática da Ciência Jurídica visa à concreção da própria noção de Direito, havendo que se ponderar em uma legalidade substancial e não meramente em uma legalidade clássica e formal.

Assim, destaca-se a posição do Pretório Excelso no julgamento da Reclamação nº 2.138/DF, de 13.06.2007, que anuiu com o entendimento de que a Lei de Improbidade Administrativa não se aplica aos agentes políticos, por reputar que estes já podem vir a ser responsabilizados politicamente de acordo com a Lei dos Crimes de Responsabilidade. Assim, os agentes que poderiam ser responsabilizados por improbidade administrativa seriam apenas os agentes da administração. Porquanto, os agentes que têm as suas competências definidas na Constituição não poderiam ser responsabilizados por improbidade administrativa, mas somente aqueles agentes que têm as suas competências definidas na legislação infraconstitucional.

Destarte, no âmbito das licitações e contratos da Administração Pública, quando houvesse violações dos princípios e normas que regem os certames para a contratação do poder público, os únicos agentes públicos que poderiam vir a ser responsabilizados são os agentes da administração, que são aqueles que especificam objetos, emitem pareceres técnicos ou jurídicos, conduzem os procedimentos licitatórios, praticam atos administrativos e até, os que ordenam despesas.

Quanto aos ordenadores de despesa, não é sem razão que mais recentemente se constate que as organizações administrativas dos entes estatais estão se estruturando para que a ordenação de despesas no setor da contratação do poder público incumba aos agentes de chefia de órgãos públicos e titulares de pastas e secretarias de governo, que não sejam alcançados pela Lei de Responsabilidade, evitando-se que as despesas venham a ser ordenadas por agentes políticos, a saber, Presidente da República, Ministros de Estado, Governadores de Estado e Prefeitos Municipais, além de Senadores, Deputados e Vereadores, ante a controvérsia existente entre os



Operadores de Direito, sem embargo da posição do Pretório Excelso, de que agentes políticos devam ser também responsabilizados na seara do controle a probidade, nos termos da Lei de Improbidade Administrativa.

Assim, mantido o entendimento acima explicitado, haveria dois pesos e duas medidas, pois quando uma indevida despesa relativa a determinado contrato administrativo viesse a ser ordenada, por exemplo, por um Prefeito Municipal, depreendendo-se a responsabilidade deste ordenador, o mesmo não poderia ser atingido pelas sanções previstas na Lei nº 8.429/1992, mas tão somente estaria sujeito à instância política por infração político-administrativa perante a Câmara de Vereadores, nos termos do Decreto nº 201/67, que dispõe sobre os crimes de responsabilidade de Prefeitos e Vereadores, instância esta por deveras parcimoniosa e geralmente unida a fatores propriamente políticos, não estando necessariamente premiada por grandes preocupações com o controle preventivo da probidade. Diametralmente, se a mesma espécie de despesa indevida relativa a uma contratação administrativa tivesse sido ordenada por Secretário Municipal, como tal agente público não está submetido à instância política, nos termos do Decreto nº 201/67, cabível seria a imposição de sanções ao referido de acordo com as disposições contidas na Lei nº 8.429/1992.

Na primeira hipótese acima exposta poder-se-á depreender, então, que a possibilidade de chancela da impunidade será grande, mesmo que o ordenador de despesa possa a ser responsabilizado na esfera penal e conseqüentemente na esfera civil, enquanto na segunda hipótese o sistema de responsabilização do agente por meio das mais diversas esferas, que se complementam entre si, sem dúvida funcionará de forma mais eficaz e profícua, de modo a expungir qualquer tipo de irresponsabilidade, algo incompatível com um regime democrático de direito.

Ressaltando-se ainda que em relação ao controle externo, o julgamento de contas dos administradores também é realizado por duas órbitas diversas, pois os agentes políticos, que exercem cargos de chefia dos Poderes Executivos (Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos Municipais) têm suas contas anuais apenas apreciadas tecnicamente de modo prévio pelos Tribunais de Contas, com julgamento e avaliação política pelos Poderes Legislativos respectivos. Enquanto, as contas dos demais administradores e responsáveis ficam adstritas à competência de julgamento pelos Tribunais de Contas.

Assim, em relação às ordenações de despesas indevidas, como, por exemplo, o pagamento de obras não realizadas em contratações do setor público, a dualidade desse controle de contas também poderá dar ensejo à impunidade do agente político, ante as suscetibilidades encontráveis na instância política.

É certo que há o instrumento legal de Tomada de Contas pelos Tribunais de Contas, nos moldes do artigo 84 da Lei Federal nº 4.320/64, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para controle dos orçamentos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, que atinge os agentes políticos, porém, como este controle se dá posteriormente em relação a tais agentes e de forma pontual através de processo de Tomada de Contas Especial, quando são, de fato, constatadas irregularidades, se o mesmo eventualmente não ocorrer nas hipóteses de malversações, o controle externo dependerá exclusivamente da instância política.

Ante a tais questões, é necessário, então, que o controle dos atos dos agentes políticos, nas licitações e contratações do Poder Público, se faça também na seara do controle profilático da probidade, nos moldes da Lei de Improbidade Administrativa.

É imperioso, portanto, que se perscrute previamente a natureza jurídica das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

Para alguns doutrinadores, a natureza jurídica de algumas destas sanções, como perdas de cargos e funções públicas e, mesmo, a suspensão de direitos políticos, tem natureza essencialmente penal, com conseqüências dessa definição e metodologia jurídica na fixação da competência do órgão jurisdicional, inclusive, com observância estrita às regras que preceituam o foro por prerrogativa de função.

Para outros doutrinadores, a natureza jurídica da sanção prevista na Lei de Improbidade Administrativa que prevê a perda do cargo e da função pública, além da suspensão dos direitos políticos, é de índole político-administrativa, razão pela qual os agentes políticos não estariam

adstritos ao controle da probidade por meio da Lei nº 8.429/1992, mas sim ao controle meramente político, sob o falso argumento de que os atos de improbidade dos agentes políticos estariam abrangidos pela tipologia da Lei nº 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo, e também pela tipologia dos atos de improbidade definidos no Decreto nº 201/67, que dispõe sobre os crimes de responsabilidade de Prefeitos e Vereadores.

Todavia, o instituto do impeachment desde a sua gênese, é tratado como um instituto de natureza político-constitucional que busca afastar o agente político de um cargo político que demonstrou inaptidão para ocupá-lo, destarte, a teleologia do processo para apuração de infração de natureza político-administrativa é a destituição do agente do cargo político. Já a teleologia do controle repressivo da improbidade administrativa é outra, ou seja, o objetivo perseguido é a consubstanciação e a efetivação da moralidade e da probidade administrativa através do processo de responsabilização do agente público na esfera do processo judicial no qual se apura a improbidade, sem qualquer perquirição ou preocupação com o aspecto político, que deve ser abordado tão somente na esfera de responsabilização política.

As sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, indubitavelmente, são dotadas de fortes caracteres próprios das sanções administrativa e penal, mormente quando dispõem sobre a possibilidade de perda do cargo ou de função pública, ou quando dispõem sobre a suspensão dos direitos políticos. Mas impende asseverar que tais sanções no âmbito da apuração da responsabilidade dos agentes públicos, nos moldes do artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, regulado pela Lei de Improbidade Administrativa, possuem, em verdade, uma natureza jurídica totalmente diversa, consistindo em sanções de restrição à esfera jurídica do ímprobo.

Assim, a partir da reprimenda prevista na Lei de Improbidade Administrativa, traça-se um paralelo com as demais esferas de responsabilização dos agentes públicos. As sanções de multa, de ressarcimento do dano e de perda de bens e valores têm natureza patrimonial. Já a sanção de perda do cargo ou da função pública, atinge no plano mediato também o patrimônio do ímprobo, e, no plano imediato, tem contornos administrativos e é marcadamente influenciada pelo direito penal, embora tenha natureza extrapenal. Por derradeiro, a sanção de suspensão dos direitos políticos, que se restringe ao direito de votar e de ser votado, alijando o ímprobo do processo político, tem a mesma natureza política, contudo, a compreensão do designativo "política" deve ser subentendida no sentido do impedimento da participação do agente ímprobo nas estruturas estatais de poder, com consequências reflexamente também na sua esfera patrimonial, não mantendo esta sanção qualquer correlação com a sanção propriamente política aplicada pelos órgãos políticos, que estão afetos aos critérios de conveniência e oportunidade característicos dessa seara.

Deste modo, pode-se argumentar que o ilícito da improbidade administrativa não tem natureza administrativa, penal ou política, e as suas sanções também não são propriamente administrativas, penais ou políticas, mas ostentam características cíveis, que resultam em uma série de restrições a orbita jurídica do ímprobo. Consequentemente, ao se reputar as sanções hauridas da Lei de Improbidade Administrativa como detendo características eminentemente cíveis, embora com peculiaridades próprias, não há como sufragar o entendimento de que os agentes políticos não possam estar submetidos também a esta esfera de responsabilização.

Ao depreender-se a responsabilidade haurida da Lei de Improbidade Administrativa como de natureza eminentemente cível, tal dogmática e metodologia jurídica refoge as subversões do sistema que sufragariam a irresponsabilidade, fator destoante da democracia e do direito à boa administração e da gestão eficiente, tendo influência direta para não elisão do alcance das disposições da Lei nº 8.429/1992 aos agentes políticos, bem como para identificação do órgão jurisdicional competente para processar e julgar a lide e para a adoção do rito a ser seguido.

Ad argumentandum tantum, se a Ordem Jurídica não pretendesse a adoção de um sistema de responsabilização da improbidade administrativa de modo complexo e autônomo e diverso das demais esferas de responsabilização cível, penal, administrativa e política, não haveria razão para o citado artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, prever que os atos de improbidade administrativa importam na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade de bens e no ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível.

Portanto, se tivessem natureza penal, as sanções de perda de cargos ou funções públicas



preceituadas no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, para os atos de improbidade administrativa, seria despicienda a ressalva final do citado dispositivo constitucional, que não afasta a propositura da ação penal cabível em face do ímprobo na esfera penal. De igual modo, as sanções previstas no aludido dispositivo para a suspensão dos direitos políticos não se confundem com as sanções políticas preceituadas na Constituição Federal ou cominadas na Lei nº 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo, ou no Decreto nº 201/67, que dispõe sobre os crimes de responsabilidade de Prefeitos e Vereadores. Especificamente, em relação aos crimes de responsabilidade dos Chefes dos Poderes Executivos, há que se recorrer ao escólio do Eminentíssimo Jurista Paulo Brossard, no sentido da natureza eminentemente política do instituto do impeachment. Pois, para Ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Dr. Paulo Brossard, o impeachment origina-se de causas políticas e tem objetivos políticos uma vez que o seu objetivo não é a aplicação de pena criminal ao acusado e sim somente seu afastamento do efetivo cargo, que é instaurado sob a ordem política, sendo o julgamento segundo critérios políticos.

O entendimento de que os agentes políticos não estão submetidos à Lei de Improbidade Administrativa é uma clara subversão da complementariedade de nosso sistema de responsabilização de agentes políticos, e, permissa venia, ensejador de privilégios odiosos e destoados do princípio da isonomia, consistindo em verdadeira subversão da Ordem Jurídica que não transige com nichos de irresponsabilidade, tratando-se tal subversão hermenêutica e metodológica em uma violação ao princípio constitucional de vedação de proteção deficiente, vez que se prevalecer tal imunidade em relação aos agentes políticos, de difícil monta torna-se o combate ao fenômeno da corrupção, mormente a constatação de tal fenomenologia no âmbito estrito das licitações e contratações do setor público, que por muitas vezes envolvem a participação dos próprios agentes políticos, com a prática consciente e voluntária de atos comissivos e dolosos que vulneram o direito à boa administração.

Há que se destacar, então, que a debilidade do sistema democrático e as subversões do sistema jurídico, bem como as subversões hermenêuticas e metodológicas, facilitam de sobremaneira o fenômeno da propagação da corrupção. Em suma, o campo fértil da corrupção aproveita-se das limitações dos meios de controle da atuação estatal e da inexistência de instrumentos aptos a manter a administração adstrita à legalidade, a moralidade e a probidade administrativa, especialmente quando se permite com imunidades ilógicas a supremacia dos interesses dos detentores do poder em face dos anseios coletivos.

Assim, os intoleráveis índices de corrupção verificáveis em todas as searas dos Poderes, que hoje impulsionam o descontentamento popular depreendido em recentes manifestações populares, é fruto de incongruências de nosso regime democrático as quais deitam suas raízes em séculos de práticas pouco republicanas, originadas de desvirtuamentos políticos já verificáveis no período colonial, tendo sido lento o processo de maturação dos padrões éticos ao longo desses séculos, se sedimentando às subversões que sufragam a impunidade, tanto nos períodos de exceção, como em períodos democráticos. Lembrando-se conforme o pensamento aristotélico que a degeneração da forma democrática de governo consubstancia-se na demagogia, degeneração esta que, por vezes, é mais perniciosa e mais desestabilizadora das instituições do que a própria ditadura, pois nessa forma desvirtuada de regime todos acabam se vendo em um inferno hobbesiano, em que homem acaba por se tornar o lobo do próprio homem, a saber, é a degeneração para um estado de natureza pernicioso em uma sociedade supostamente estruturada juridicamente, ou seja, é o risco de que os efeitos deletérios da corrupção e o menoscabo pela ética conspurquem as próprias instituições, as estruturas jurídicas e, por fim, o próprio tecido social pelo sentimento de descrédito, podendo desaguar tal situação até na anarquia, ou seja, em uma volta transversa ao estado de natureza, assim como definido pelo pensamento político que via nesse estado sem ordenação o pessimismo da existência humana, tal como o pensamento maquiavélico e hobbesiano.

No que tange ainda a corrupção endêmica que assola o país, as subversões que são encontráveis no nosso sistema legal e as subversões no modo parcimonioso como as variadas instâncias, encarregadas do controle dos atos dos agentes políticos, atuam e interpretam a ordem jurídica, acabam todas, ao final, por possibilitar uma blindagem que inviabiliza a responsabilização dos

altos escalões do poder. Podendo ser encontradas tais subversões inclusive na ordem constitucional quando se adota o foro por prerrogativa de função para as mais variadas ordens de agentes políticos, não anuindo, a jurisprudência pátria, com a tese já há muito agasalhada no Direito Comparado de subversão da ordem e da dogmática pós-positivista ante a possibilidade de normas constitucionais inconstitucionais, sendo tais normas que estabelecem foros privilegiados um bom exemplo da inaugural e basilar conspurcação do princípio da isonomia na Ordem Jurídica Pátria. Tais subversões escoimam, portanto, a classe política de diversas instâncias de responsabilidade, mormente na seara penal e na seara política, vez que as instâncias superiores, com competência originária para processo e julgamento de delitos perpetrados por agentes políticos, além de estarem inflacionadas por milhares e milhares de processos, não são, de fato, as instâncias mais indicadas para a realização de instruções processuais e condução de processos-crimes, pois ontologicamente estão estruturadas para funcionarem como órgãos jurisdicionais revisores das decisões judiciais das instâncias inferiores. Ademais, o sistema jurídico deve ter maior fé na atuação dos órgãos jurisdicionais de 1º grau, que em países civilizados são instâncias por deveras acreditadas e reverenciadas.

Ressalta-se que, na seara das licitações e contratações do Poder Público, a obtusa impossibilidade de imposições de sanções hauridas do controle constitucional e legal da improbidade administrativa aos agentes políticos, além de uma antinomia com os próprios princípios e normas constitucionais, traduz-se em uma afronta ao primado da sustentabilidade nas licitações públicas, pois se chancela a blindagem de uma casta política em um período de extrema subversão do interesse público, quando não é incomum a vulneração da probidade e adoção da corrupção por diversos agentes políticos nesta seara, fato que por vezes eclode em cotidianos escândalos, expostos na mídia e por vezes ventilados em comissões parlamentares de inquérito que servem mais de palco para políticos opositoristas do que medidas investigativas eficazes e ampliadoras e provocadoras do poder de controle das demais esferas de controle da atuação estatal. Instando ressaltar que por sustentabilidade não se entende somente a preservação dos recursos naturais do país, ou o estímulo aos produtos e serviços nacionais, mas todos os esforços econômicos que são envidados pela nação para a sustentação do desenvolvimento nacional, reputando-se ainda que a corrupção, o superfaturamento de obras, serviços e compras drenam os recursos do país, que deveriam ser aplicados em melhorias dos serviços públicos, recursos públicos estes que são em grande parte hauridos de receitas derivadas, ou seja, do poder de tributação do Estado sobre toda a riqueza da nação, sobre toda a sociedade e sobre toda a atividade econômica do país, donde se infere o grau de desperdício que engendra a fenomenologia da corrupção.

Quanto à antinomia aparente desta linha hermenêutica que subtrai do controle judicial da probidade, os agentes políticos, curial que se destaque que ao poder legiferante não é defeso atribuir consequências criminais, cíveis, políticas ou administrativas a um mesmo fato, inclusive com identidade de tipologia. Assim, se o constituinte originário não impôs tal vedação ao dispor das sanções a serem impostas aos atos de improbidade administrativa, no § 4º do artigo 37 da Constituição Federal, sem prejuízo de demais sanções cabíveis, não será legítimo ao hermeneuta impor tal limitação à classe dos agentes políticos.

Aliás, perscrutando-se não só a finalidade da Lei de Improbidade Administrativa, mas a mens legislatoris, o substitutivo ao Projeto de Lei nº 1446/1991, apresentado pelo Senado Federal e que redundou na Lei nº 8.429/92, era textual ao reconhecer que os atos de improbidade (principal) também configuravam crime de responsabilidade (secundário), sendo que a redação desse substitutivo previa que "a instauração de procedimento para apurar crime de responsabilidade não impede nem suspende o inquérito ou processo judicial referido nesta Lei". Assim, depreende-se claramente que a responsabilização política, feita nos moldes da Lei de Responsabilidade, e a responsabilização por ato de improbidade administrativa, processada nos moldes da Lei de Improbidade, são figuras distintas, podendo coexistir esferas distintas de responsabilização, que tomadas em conjunto complementam-se apenas para expungir quaisquer riscos de irresponsabilidade, algo que somente era imaginável no sistema absolutista, quando vigorava o brocardo: "The King can not do wrong".

Ademais, a Lei de Responsabilidade em relação à Lei de Improbidade deve ser reputada como lei

especial.

Por todas essas considerações é que gera perplexidade a adoção do entendimento de que a Lei da Improbidade Administrativa não possa alcançar aos agentes políticos, em especial quando o Pretório Excelso em relação à Lei nº 10.628/2002, que dava nova redação ao artigo 84 do Código de Processo Penal e aos seus parágrafos, firmemente, declarou inconstitucionais os aludidos parágrafos primeiro e segundo que dispunham a competência especial por foro por prerrogativa de função, relativa a atos administrativos do agente como prevalecente ainda quando o inquérito e a ação penal tivessem sido iniciados após a cessação do exercício da função, e que a ação de improbidade, de que trata a Lei nº 8.429/92, será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de prerrogativa de foro em razão de exercício de função pública.

Destarte, como a natureza complexa do ilícito da improbidade administrativa é, eminentemente, cível, estando afastadas as naturezas exclusivamente penais, administrativas e políticas desta espécie de ilícito, embora tais esferas de responsabilização também sejam moldadoras dos caracteres do ilícito da improbidade, há que se atribuir ao Juízo Monocrático do Poder Judiciário, a competência para processar e julgar os agentes políticos por atos que importem em improbidade administrativa. Com efeito, a doutrina, de forma amplamente majoritária, entende que a ação de improbidade administrativa tem natureza civil, sendo este, aliás, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, sendo que o próprio § 4º do artigo 37 da Constituição Federal, ao prever as sanções imputáveis aos atos de improbidade administrativa, expressa que sua aplicação em ação específica para tal fim não previne a ação penal cabível, donde se deduz que a ação de improbidade administrativa não tem natureza penal.

Com base nas considerações acima, concludentes de que a irresponsabilidade hodiernamente alicerçada em dogmáticas contestáveis para os agentes políticos, na seara do controle da probidade administrativa, consubstancia-se em grave subversão da ordem democrática, além de grave vulneração ao princípio que veda a proteção deficiente e em uma grande brecha ao sistema de complementariedade das diversas esferas de controle da atuação estatal e de responsabilidade, este Juízo rejeita, então, qualquer construção dogmática que abstraia do Poder Judiciário, a possibilidade de processar e julgar um Chefe de Poder Executivo Municipal por prática de ato de improbidade administrativa, registrando-se ainda que se assim não fosse possível, o caso em tela sufragaria uma impunidade, vez que o 1º réu quando no exercício de seu mandato não fora responsabilizado politicamente pelo ato ora apurado e atualmente não exerce mais o poder. Registrando-se que o fundamento da responsabilidade é o descumprimento de um dever primário de conduta. Sendo que da ontologia da responsabilidade, independentemente da perscrutação científica e aprofundada de sua natureza, é da qual a ideia de sanção advém, a fim de restabelecer a ordem jurídica, o que em sede de probidade administrativa, está intimamente ligado ao conceito de republicanismo e a concepção de democracia participativa.

#### DO SANEAMENTO DO PROCESSO:

O 1º réu argui preliminar de ilegitimidade passiva ad causam sob o argumento de que não foi ele o ordenador das despesas ora contestadas, explicitando que de acordo com os Decretos Municipais nºs 02/2005 e 211/2006 editados pelo próprio, ficara designada para os Secretários Municipais e aos titulares de órgãos equivalentes da estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal, a competência para ordenar despesas nos limites das dotações orçamentárias e no âmbito das respectivas unidades orçamentárias. As despesas em voga foram, de fato, ordenadas pelo segundo demandado, então Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos.

Nesta esteira, não é sem demasia a explicitação acima feita de que, não é sem razão que mais recentemente se constate que as organizações administrativas dos entes estatais estão se estruturando para que a ordenação de despesas no setor da contratação do poder público incumba aos agentes de chefia de órgãos públicos e titulares de pastas e secretarias de governo, que não sejam alcançados pela Lei de Responsabilidade, evitando-se que as despesas venham a ser ordenadas por agentes políticos, tudo em um espectro para ampliação das irresponsabilidades sufragadas para os agentes políticos.

Contudo, in casu, foram depreendidos elementos suficientes de que o primeiro demandado sabia e estava perfeitamente cômico da ordenação de despesas que foram então feitas pelo seu





Secretário Municipal de Saúde, despesas estas que ora são inquinadas nesta ação e que foram reputadas como ilegais pela Corte de Contas. Além do fato de que o mesmo inclusive concorreu moral e materialmente de modo natural para o ato ordenado por seu Secretário Municipal, vez que ratificou de modo espúrio todos os atos de dispensa de licitação, atos estes que estavam amparados em Decreto Municipal editado pelo próprio Chefe do Poder Executivo Municipal.

Ademais, a delegação de competência para ordenar despesas aos seus secretários, não exclui, necessariamente, a responsabilidade da chefia do executivo, quando tal chefia está ciente de que gastos espúrios estão sendo realizados por seus assessores diretos.

Acresce-se que o Chefe do Poder Executivo Municipal presta um dever de juramento de fiel cumprir a Constituição, as Leis e, sobretudo, a Lei Orgânica do Município que administra, devendo, portanto, zelar e defender os interesses do erário. Razão pela qual uma infidelidade política e administrativa não pode ser meramente objetada sob os auspícios de que o ato inquinado o fora praticado por um delegatário.

No caso concreto, o ato imputado ao primeiro demandado é comissivo, e não omissivo, imputando-lhe o Parquet que os atos administrativos espúrios, formalmente complexos, a saber, formados da conjugação de vontade de mais de um órgão administrativo, fora, em verdade, formado pela conjugação das vontades ilegítimas do então Prefeito Municipal e do então Secretário Municipal de Saúde. Porém, se não houvesse sido depreendida a anuência e concorrência do primeiro demandado para a prática do ato, só a sua ciência prévia, já importaria na prática de uma improbidade administrativa, vez que então seria depreendida a sua omissão no zelo da coisa pública. Sendo certo que competia à época ao chefe do Poder Executivo Municipal obstar e expungir de sua administração, quaisquer práticas espúrias por parte de seus assessores, que eram então seus subordinados hierárquicos. Ademais, no pertinente a improbidade por omissão, crível que de modo paradigmático a responsabilização dos ordenadores de despesas, haja também responsabilização do superior hierárquico, por falta de dever de cuidado e de fiscalização de agentes subordinados, quando efetuadas despesas indevidas, adotando-se igual entendimento balizado pelos Tribunais de Contas para tais agentes, também para os chefes de Poderes em relação aos seus secretariados, mesmo que tais agentes políticos não sejam os ordenadores de despesas, mas tão somente delegantes, ante a utilização das figuras hauridas do Direito Civil de culpa in elegendo e de culpa in vigilando.

Contudo, além do primeiro réu ter sido cientificado pelo terceiro réu no bojo do Processo Administrativo nº 2331/07 sobre a proposta de contratação direta, sem licitação, do Instituto Nacional de Desenvolvimento de Políticas Públicas para suposta supervisão e aperfeiçoamento de rotinas de trabalho do 'Programa Médico de Família', o aludido réu após parecer da Procuradoria-Geral do Município autorizou a contratação e a despesa como se vê do documento de fl. 43 do referido processo administrativo em anexo.

Ademais, apesar da independência entre as instâncias de responsabilização dos agentes públicos, não há como deixar de olvidar também na seara da responsabilidade por prática de improbidade administrativa que a atuação da Corte de Contas em relação às contratações diretas em comento já é um elemento probatório suficiente da prática de atos de improbidade administrativa.

A sujeição do agente público a cada uma das esferas de responsabilidade dependerá, portanto, não só da gravidade da conduta comissiva ou omissiva praticada pelo próprio, que seja violadora do seu dever de conduta, mas também a subsunção da violação da obrigação primária às hipóteses legais previamente definidas. Depreendendo-se uma tipificação estritamente fechada em relação às infrações penais e uma tipificação mais aberta em relação às infrações administrativas, políticas e aos atos que gerem responsabilidade perante aos órgãos de controle externo e aos atos consubstanciados em improbidade administrativa. Ressaltando-se ainda quanto às diferentes esferas de responsabilização que estas poderão ser invocadas de forma isolada ou cumulativa. Sendo que as condutas comissivas ou omissivas dos agentes públicos, violadoras da obrigação primária de conduta, deverão ser sempre apreciadas pelos órgãos e instâncias competentes para a aplicação de sanções com submissão estrita ao devido processo legal e aos postulados da razoabilidade e da proporcionalidade.



Nessa linha, em face do direito à boa administração de toda a coletividade, verdadeiro direito de caráter difuso e interesse de caráter metaindividual, o fenômeno da permissibilidade de atuação conjunta das diferentes esferas de responsabilidade em relação aos agentes públicos não deixa de apresentar também um aspecto de complementaridade, solidificando-se entre si todas essas esferas de responsabilidade para que seja olvidada, então, qualquer irresponsabilidade, pois o nosso Estado Democrático de Direito está comprometido com a eficiência da atuação estatal e com a eficácia dos resultados desta atuação.

Trata-se, portanto, de um direito inserto na cidadania o dever do Estado de garantir o direito fundamental à boa administração, razão pela qual a ordem jurídica deve assegurar que tal direito se apresente de modo adequado. Para tanto, necessária faz-se a proteção eficiente desse direito fundamental, sopesando-se que a atuação da Administração Pública por órgãos públicos é imputada às pessoas jurídicas as quais eles integram e, por sua vez, a vontade psíquica dos agentes públicos expressa a vontade dos órgãos aos quais eles estão unidos e subordinados, assim, quando os gestores públicos agem de modo a conspurcar o direito à boa administração, deve a ordem jurídica prever proficuamente às hipóteses de violação dos deveres desses agentes, e deve ainda a ordem jurídica prever os instrumentos adequados para a imposição das sanções cabíveis aos maus gestores, assegurando ainda que esses instrumentos sejam eficazes. Assim, as várias esferas de responsabilização dos agentes públicos apresentam entre si uma característica de complementariedade, para que não sejam sufragados nichos de irresponsabilidade, algo que seria incompatível com o regime democrático de direito.

Com efeito, não vislumbra o Juízo haver ilegitimidade passiva ad causam em relação ao primeiro demandado. Aliás, mesmo que a hipótese fosse de eventual não responsabilização do agente político em face dos atos ora apurados, ainda assim não se verificaria a ilegitimidade aventada, ante a adoção da teoria da asserção em relação à análise das condições do exercício de ação. Desse modo, as condições do exercício de ação no que tange a pertinência subjetiva da demanda são analisadas à luz das afirmações que o autor faz em sua exordial, ou seja, a pertinência da relação jurídica deduzida em juízo é haurida in statu assertionis. Nessa linha, a eventual irresponsabilidade do agente ou a sua não participação no ato ora eivado de ilegalidade redundaria na improcedência da demanda, e não na extinção do processo, sem julgamento do mérito por ilegitimidade passiva.

Quanto à arguição de cerceamento de defesa alegado pelo terceiro réu, este aduz em sua contestação que nesses dois anos de tramitação do feito, não teve vista dos autos, o que é alegação mendaz, sendo ainda certo que o referido réu apresentou duas peças de bloqueio e não apenas uma contestação, para confundir este Juízo, no entanto, as duas peças, para que não haja cerceamento de defesa são ora analisadas. Alega ainda o réu que não teve garantido o seu direito de defesa quando da tramitação dos Inquéritos Cíveis Públicos que deram azo a esta ação, entretanto, o Ex-Secretário de Saúde, atual Prefeito desta cidade, foi inclusive ouvido no bojo de tais inquisas, tendo confessado inclusive na condição de então Secretário Municipal de Saúde e Presidente do Fundo Municipal de Saúde e Ordenador de Despesas do Município de Armação dos Búzios: "Que o contrato com a Oscip Mens Sana já se encontrava vencido, sendo substituído pelo INPP, sediado no Rio de Janeiro; que por intermédio desta OSCIP são contratados médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem, agentes administrativos, nutricionista, fisioterapeuta, assistente social e educador físico".

Em suma, confessou o terceiro réu que o INPP servia apenas como interposta pessoa para a contratação de pessoal da área da saúde municipal, sem concurso público, confessando, por via transversa, que o objeto do contrato celebrado com o aludido instituto, sem licitação, era ideologicamente falso e que não servia, de modo algum, a qualquer supervisão ou aperfeiçoamento de rotinas de trabalho do 'Programa Médico de Família', sendo certo que tal escopo pelo valor de quase dois milhões de reais, sem qualquer pesquisa ou justificativa de preço, já é, por si só, totalmente desarrazoada e flagrantemente lesiva ao patrimônio público municipal. Inexiste, portanto, cerceamento de defesa sem prejuízo, sendo ainda certo que o terceiro réu fora ainda agraciado com os longos anos de duração da inquisa ministerial, pois embora tecnicamente já condenado na Corte de Contas, seu nome não constava na lista de inelegíveis quando do pleito municipal de 2012 e à época do registro de sua candidatura não respondia a qualquer ação civil



pública, o que tecnicamente engendrou a improcedência da impugnação do registro de sua candidatura feita pelo Ministério Público Eleitoral naquela eleição municipal.

O terceiro réu ainda aduz que houve ausência de constituição e desenvolvimento válido e regular deste processo, inobstante, o presente processo foi regularmente constituído e desenvolveu-se naturalmente, inclusive com mais de dois anos de tramitação em primeiro grau.

Os quarto e quinto réus, na qualidade de advogados públicos salientaram que não eram responsáveis pelas ordenações de despesas, arguindo assim ilegitimidade passiva ad causam, todavia, é entendimento jurisprudencial hoje corrente de que o advogado público e não apenas os responsáveis por dinheiro e valores públicos são alcançados pela fiscalização das Cortes de Contas. Aliás, em âmbito federal, a norma do artigo 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União) aduz que são também responsáveis os agentes, ordenadores de despesas ou não, que praticarem ato com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, assim pareceristas técnicos podem ser pessoalmente responsabilizados se emitirem opinião carente de sustentação técnica plausível, ou se, em suas manifestações, agirem com dolo ou má-fé, ou cometerem erro evidente e inescusável.

No caso em tela, a hipótese real de dispensa de licitação sequer se subsumia a previsão legal, pois não se tratava de pesquisa científica ou de aperfeiçoamento da gestão de recursos humanos, mas sim, a prima facie, da execução de uma suposta gestão específica de médicos e profissionais de saúde insertos no programa de médico da família, o que tornava imprescindível a adoção do procedimento licitatório. No entanto, ao curso da inquisição ministerial fora ainda apurado que sequer o real objeto da espúria e ilegal contratação direta sequer contemplava aperfeiçoamento de técnicas de gestão de recursos humanos, mas sim a contratação clientelista e fora dos parâmetros de controle, por meio de interposta pessoa, de profissionais de saúde para a execução de atividades típicas de Estado na seara da Saúde, para assim burlar-se a regra constitucional do concurso público, sendo que os agentes ilegalmente contratados eram ainda remunerados com recursos dos royalties do petróleo, em descumprimento de vedação legal e obstando ainda o controle das contas públicas e o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, maquiando inclusive o ordenador de despesa (3º réu) a contabilidade pública.

Acrescente-se terem sido ainda liquidadas as despesas hauridas desta contratação espúria com meras informações unilaterais prestadas pelo prestador do serviço e sem qualquer medição por parte do ente público e de seus agentes, donde se deduz claramente que a total falta de controle dos recursos e valores públicos era uma porta aberta dos cofres públicos para o desvio de recursos pertencentes ao ente estatal municipal e para o enriquecimento de terceiros e quicá dos próprios agentes públicos.

Frisa-se, portanto, que o motivo da contratação era ideologicamente falso e que mesmo com o motivo dado para a contratação direta, se não configurava dolo ou má-fé dos pareceristas técnicos, se caso inscientes das maquinações do ordenador de despesa, consubstanciaria, outrossim, em erro grosseiro e inescusável. Contudo, só a falta de pesquisa e justificativa de preço milionário para uma mera contratação direta e sem licitação de gestor para aperfeiçoamento de técnicas e de gerenciamento de recursos humanos no âmbito do programa 'médico da família', além da falta de projeto básico elaborado na fase interna e prévia à contratação direta do poder público já denotava a má-fé dos pareceristas, que agiram, in casu, de modo comissivo e doloso. Impelindo também ressaltar que a responsabilidade do parecerista técnico pode exsurgir quando da execução do objeto, depois da celebração do contrato administrativo, como na hipótese de alterações ou prorrogações contratuais, como se deu no caso vertente em relação ao Consultor Jurídico Heron Abdon Souza, que oficiou favoravelmente no Processo Administrativo nº 2331, conforme manifestação de fl. 65 daquele processo administrativo em anexo, a prorrogação do prazo do contrato ilegal.

Pela teoria da asserção há que se registrar, se o quarto e quinto demandados não tivessem opinado favoravelmente em contratação direta e ilegal, sem licitação, ou não tivessem agido com dolo e com má-fé, como se evidenciam dos elementos dos autos, a hipótese poderia ser de improcedência da demanda e não de ilegitimidade passiva ad causam.



Para explicitar, na Teoria Concretista, acredita-se que o direito de ação pertence a quem é o detentor de fato do direito material. Ou seja, "a ação seria o direito de se obter em juízo uma sentença favorável" (CÂMARA, Alexandre Freitas. Lições de Direito Processual Civil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, Vol. I, 10ª ed., p. 115). Aqui, falar em condições da ação significa tratar das condições para um julgamento favorável, logo, traduzem questões de mérito, relativas ao acolhimento ou não do pedido. Já a Teoria Abstrativista defende que o direito de ação é o direito ao processo, ao provimento jurisdicional, independentemente do resultado da causa. Neste sentido, os defensores desta corrente não falam em condições da ação. Entrementes dessas duas posições anteriores, a Teoria Eclética, adotada pelo Código de Processo Civil vigente e desenvolvida por Liebman, o direito de ação representa o direito a um julgamento de mérito, seja ele favorável ou não. Neste diapasão, o direito de ação fica restrito ao atendimento das condições da ação, sem as quais não se faz possível o exame de mérito. Essa doutrina defende que a análise dessas condições pode ser realizada a qualquer tempo, podendo, inclusive, serem preenchidas em momento superveniente ao da propositura da ação. Assim, há uma grande dificuldade em diferenciar as condições da ação de seu próprio mérito, até mesmo possibilitando a necessidade de produção de prova para sua análise (DIDIER JR., Fredie. Curso de Direito Processual Civil. Bahia: jusPodivm, 2008, Vol.1, 9ª ed., p.172). Destarte, a tentativa de solucionar os problemas decorrentes da simples leitura do texto normativo, foi criada uma nova teoria, na esteira dos ensinamentos de Liebman, mas que dá nova interpretação ao Código de Processo Civil. Para seus defensores, as condições da ação devem ser aferidas pelo magistrado apenas da simples leitura da exordial, sem adentrar na análise do caso, sob o risco de apreciação meritória. Aqui, "o que importa é a afirmação do autor, e não a correspondência entre a afirmação e a realidade, que já seria problema de mérito" (MARINONI, Luiz Guilherme. Novas linhas do processo civil. São Paulo: Malheiros, 1999, 3ª ed., p.212). Assim, como bem explica o professor Fredie Didier Jr., trata-se da análise feita "a luz das afirmações do demandante contidas em sua petição inicial" (DIDIER JR., FREDIE. Curso de Direito Processual Civil. Bahia: jusPodivm, 2008, Vol.1, 9ª ed., p.173).

Alegaram também o quarto e quinto réus, cerceamento de defesa, aduzindo que não foram regularmente notificados, na fase prévia, conquanto, a maioria dos réus foi notificada regularmente, a exceção do INPP que não fora localizado e posteriormente fora citado por edital. Insta acentuar que entre a propositura da demanda e o recebimento da inicial transcorreu mais de um ano.

Para explicitar o réu Heron Abdon Souza quando de sua notificação também não fora localizado, sendo que o Juízo na decisão de fl. 107 determinou a sua citação editalícia, entrementes, como o réu compareceu espontaneamente a posteriori aos autos, aperfeiçoada fora a sua citação, sendo certo que não havia nenhum óbice que o mesmo tivesse apresentado a qualquer momento, se assim, desejasse suas justificativas prévias, assim o que não se podia admitir é que o processo no qual se apura milionário desvio de recursos públicos permanecesse parado em virtude de que um dos réus estava em local incerto.

Destarte, se há sistemática procedimental trazida pela Lei de Repressão a Improbidade no bojo do procedimento comum de rito ordinário, com exigência de notificação prévia para estabelecimento de um justo equilíbrio entre o amplo exercício do direito de ação no campo da tutela de defesa do patrimônio público e a honorabilidade da Administração Pública e do agente público demandado, a saber, um contraditório prévio, o Juízo de Admissibilidade consiste em um pressuposto de validade do próprio procedimento, a fim de que sejam evitadas lides temerárias, mormente ante a honorabilidade que deve ser conferida ao serviço público, sopesando que o Juízo pode inclusive rejeitar a ação se convencido nesse exame perfunctório da inexistência do ato de improbidade, no entanto, tal juízo prévio por justificativas de razoabilidade não pode se tornar um entrave ao regular procedimento da demanda em razão de réus não encontrados, que, contudo, posteriormente, são regularmente citados e a quem se garante também toda a oportunização de defesa, pois o processo não é um fim em si mesmo, mas sim instrumento de resolução de litígios.

Inclusive em relação ao quarto réu, Natalino Gomes de Souza Filho, o Juízo ainda exarou despacho à fl. 86 para que se aguardasse a sua defesa prévia, defesa esta que nunca veio aos



autos, pois na verdade os agentes demandados que arguem preliminares incabíveis pretendem apenas a procrastinação infinita do feito em detrimento do ressarcimento do Erário Público, sendo ainda certo que ao contrário do processo administrativo inquinado que conspurcou o princípio da publicidade com contratação secreta, todos os despachos e movimentações processuais nesta demanda judicial foram devidamente publicados.

Não há, portanto, qualquer cerceamento de defesa ou nulidade em relação aos quarto e quinto réus.

Presentes, portanto, as condições do exercício de ação, bem como presentes os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular deste processo.

**NO MÉRITO:**

**DA ALEGADA PRESCRIÇÃO:**

Não há que se falar em prescrição alegada pelo quarto e quinto réus em sua contestação conjunta, pois, a priori, o Ministério Público aqui defende o interesse metajurídico de toda a coletividade na defesa do patrimônio público e do direito à boa administração, além de promover a defesa do próprio patrimônio público municipal a partir da renúncia do poder-dever de defesa e de fiscalização deste patrimônio pelo próprio ente municipal, que nesta demanda defende através da Procuradoria Geral os atos ilegais perpetrados pelos agentes demandados.

A defesa do patrimônio público é imprescritível.

O Ministério Público aqui defende o interesse metajurídico de toda a coletividade na defesa do patrimônio público, além de promover a defesa do próprio patrimônio público e do direito à boa administração, especificamente do patrimônio público municipal a partir da renúncia do poder-dever de defesa e de fiscalização dos recursos públicos, pois ao contrário, os agentes públicos demandados concorreram de modo comissivo e doloso para que terceiros se apropriassem de valores e de recursos públicos.

Neste sentido, o § 5º do artigo 37 da Lei Maior dispõe: "A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento". Pela exegese do dispositivo em tela, extrai-se que a mens legis do constituinte originário foi excluir, colocar fora do alcance do legislador infraconstitucional, o estabelecimento de prazos prescricionais para ações de ressarcimento ao erário. Não há outro resultado extraído da interpretação do referido § 5º, pois não fosse essa a intenção do constituinte e se esse tivesse sido omissivo a respeito, não se justificaria a ressalva feita.

Por via de consequência, a alegada prescrição da Ação Civil Pública deve ser descartada, tendo em vista que a prescrição na ação civil pública é um tema que apresenta marcante divergência doutrinária e jurisprudencial, seja com relação à prescritibilidade das pretensões aduzidas em sede de ação civil pública, seja em relação ao prazo em que se daria a eventual prescrição, caso seja ela admitida. Tal divergência decorre diretamente da inexistência de norma específica regulando a matéria na Lei nº 7.347/1985, resultando em diversas soluções apresentadas pela doutrina. Nesse sentido, uma primeira corrente doutrinária considera que a prescritibilidade das pretensões é a regra geral, de forma que qualquer imprescritibilidade deveria estar expressa em Lei, concluindo, desse modo, que as pretensões amparadas pela Lei nº 7.347/1985, que disciplina a Ação Civil Pública seriam prescritíveis. Todavia, a corrente doutrinária ao qual este Juízo perfilha, contudo, defende a imprescritibilidade dessas pretensões com fundamento na própria natureza dos direitos, que transcende a esfera meramente individual, atingindo toda uma coletividade.

**DO MÉRITO PROPRIAMENTE DITO:**

A priori, apesar da independência das instâncias criminal, civil e administrativa para responsabilização dos agentes públicos na seara das licitações e contratos administrativos do Poder Público, havendo ainda a instância da improbidade administrativa, nos moldes do artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, bem como a responsabilização dos agentes perante os Tribunais de



Constas, indiscutível, então, que a responsabilização do agente público na seara da Corte de Contas e a iniquação nesta instância dos contratos administrativos por ele tentados impliquem também no reconhecimento da responsabilidade do agente em outras instâncias, mormente na instância da improbidade administrativa.

Cabe frisar que, em virtude do contrato administrativo ora inquinado que fora celebrado com dispensa ilegal de licitação, sem qualquer observância aos ditames constitucionais e legais da fase interna de um processo administrativo de dispensa de licitação e que redundara ainda em ordenação e pagamento de despesas de forma ilegal e indevida, o ajuizamento, então, pelo Ministério Público de ação penal em face de todos os réus ora também demandados nesta Ação Civil Pública por crime de dispensa ilegal de licitação. Tal denúncia ora endossada pelo Subprocurador Geral de Justiça já engendrou notificação dos réus pela Seção Criminal do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro para apresentação de defesa preliminar, tramitando ainda naquela seção duas outras ações penais em face do primeiro e terceiro demandados, além de outros réus, pela contratação anterior para o mesmo objeto espúrio, contratação de pessoal por interposta pessoa, com real motivo diverso do exarado na fase interna do processo administrativo e sem licitação, a saber, contratação com a sucedida da INPP, a saber, a entidade denominada ONEP, que seria outro instituto 'sem fins lucrativos'. Naquelas duas outras ações além de dois crimes de dispensa de licitação em concurso material, o atual Prefeito Municipal desta cidade, responde também por dois delitos de ordenação de despesas não autorizadas por Lei, que é previsto no artigo 359-D, do Código Penal e prevê em seu preceito secundário pena de reclusão de 1 (um) a (quatro) anos, crimes estes reputados pelo órgão ministerial que também foram praticados em concurso material.

Assim, não é sem razão que no âmbito das Licitações e Contratos da Administração Pública, a Lei nº 8.666/93 prevê inclusive condutas delituosas típicas em normas incriminadoras em relação aos agentes públicos. Normas estas que, por sua vez, cominam sanções penais em seus preceitos secundários. Assim, o já citado artigo 89 da aludida Lei preceitua como tipo penal, dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade. Prevendo pena de detenção de 03 (três) a 05 anos, e multa. Trata-se de crime próprio, que somente pode ser cometido por quem está investido da função pública, muito embora o parágrafo único do aludido tipo penal preceitue que incorre nas mesmas penas quem tenha comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiando-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para contratação com o Poder Público.

No que tange a improbidade administrativa consiste tal fenômeno em ação ou omissão vulneradora do dever de moralidade administrativa no exercício de função pública por agente público, incluindo o agente político, acarretadora de sanções civis, administrativas e penais, de modo cumulativo ou não, na forma definida na Lei.

Desta maneira, o agente público que conspurca o princípio setorial da Administração Pública consubstanciado na moralidade administrativa, através de ação ou omissão, dolosa ou culposa, geradora de prejuízo ao Erário ou, mesmo que sem gerar prejuízo, vulnera tão somente de forma gravosa à ordem jurídica ou os princípios constitucionais e setoriais da Administração Pública, além de sujeitar-se a eventuais sanções cíveis, administrativas e penais, aplicadas isolada ou cumulativamente de acordo com a gravidade do fato, sujeitam-se ainda as sanções previstas para os atos de improbidade administrativa.

Destaca-se, então, que a possibilidade de imposição de sanções aos agentes públicos por atos de improbidade administrativa liga-se intimamente ao interesse difuso de toda coletividade e de todos os administrados à boa administração. Portanto, é direito dos administrados obter da atuação dos Poderes Públicos, a escorreita administração e emprego dos recursos públicos, a saber, a boa governança dos recursos patrimoniais, orçamentários e financeiros do Estado, direito este que é premente e que não pode ficar no aguardo dos escaninhos da Justiça, pois envolve, repita-se toda a coletividade interessada no bom emprego dos recursos públicos e na prestação dos serviços de Estado adequados, primordialmente na seara da saúde, da educação pública e da segurança.

No caso vertente, inquestionável que o primeiro e terceiro réus, então Prefeito Municipal desta cidade e Secretário Municipal de Saúde respectivamente, em comunhão de ações e desígnios, concorreram eficazmente para dispensar licitações fora das hipóteses previstas em lei, deixando



ainda de observar as formalidades pertinentes aos processos internos para as contratações diretas de instituição 'filantrópica' para o desenvolvimento de técnicas e gestão de recursos humanos na seara do 'Programa Médico da Família'.

A missiva dirigida pelo terceiro réu, na ocasião Secretário Municipal de Saúde, ao então Prefeito Municipal que deu azo à abertura do Processo Administrativo nº 2331/2007, elaborada pelo então Secretário Municipal de Saúde, Dr. André Granado, propugnando a contratação direta do aludido instituto para promoção da melhoria no atendimento aos usuários do Programa Saúde da Família, a fim de que fossem adotados "procedimentos que aperfeiçoarão a resolatividade, permitindo uma melhor avaliação, divulgação, acompanhamento e supervisão do Programa Médico da Família" e aduzindo que o denominado 'Projeto Saúde Total' apresentado pelo INPP visava "reestruturar, acompanhar e monitorar as atividades do PSF, melhorando os índices de produtividade e humanização no atendimento da população".

Todavia, como já obtemperou este Juízo no relatório desta sentença acima, a norma excepcional do inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 invocada para a espúria contratação direta do instituto cumpre neste tópico o comando do artigo 218 da Constituição Federal, que dispõe incumbir ao Estado promover e incentivar "o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas", ou seja, tema contido no Capítulo IV, do Título VIII, que trata da Ordem Social, do texto constitucional, na parte que trata do tema "Da Ciência e Tecnologia", ou seja, da pesquisa e da capacitação tecnológica para o desenvolvimento nacional, que é um dos princípios reitores do Estado brasileiro, sendo certo que tal exceção não se aplica para a celebração de um contrato de gestão entre um município de 27 mil habitantes e uma organização não governamental de aparente dúbia idoneidade, para acompanhamento de programa de médico da família, sob o expressivo valor de contratação direta de R\$ 1.733.305,22 (um milhão e setecentos e trinta e três mil e trezentos e cinco reais e vinte e dois centavos). Isto em um município que detém apenas um nosocômio público, que sequer conta com um setor de tratamento intensivo, onde hodiernamente faltam medicamentos, equipamentos e inclusive profissionais.

Não é demasiado ressaltar que não são poucas as ações pleiteando tutela de urgência no âmbito da saúde neste Município, havendo sempre recalitrância da atual Administração Pública Municipal no cumprimento das ordens judiciais exaradas em tais tutelas de urgência, que visam garantir o cumprimento de dever de fidelidade institucional previsto de modo programático na própria Constituição Federal.

O próprio Parquet em sua exordial destacou que fora dessumido dos Inquéritos Cíveis Públicos em anexo por aquele órgão conduzido que, no caso em tela, não houve para a realização de contratações diretas, processos administrativos prévios, consubstanciados na fase interna da contratação do Poder Público, de acordo com o devido processo legal sob o enfoque substantivo e formal, no qual a observância de etapas e formalidades se faz indispensável e no qual só seria lícito dispensar o certame público nas hipóteses estritas previstas em Lei.

Destarte, à solicitação do então Secretário Municipal de Saúde já veio desacompanhada da elaboração de projeto básico desenvolvido no âmbito de sua Secretaria Municipal ou pesquisa e de real justificativa de preço do Contrato que se pretendia realizar.

Assim, quanto à inobservância de etapas e formalidades para a configuração da dispensa da adoção do procedimento licitatório na hipótese legal do citado artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, que já não se configurava por se tratar de execução específica de gestão de recursos humanos, há de se observar o que dispõe em seguida o parágrafo único, incisos II e III, do artigo 26 da Lei nº 8.666/93. Ou seja, a exigência de que conste do processo administrativo pertinente de dispensa: a razão da escolha do fornecedor ou executante do serviço e a justificativa do preço.

No caso específico do Contrato nº 26/20075, não fora exarada no respectivo processo administrativo que dera azo a tal contratação ilegal, a razão da escolha do instituto contratado nem tão pouco a justificativa do milionário preço para gerir as atividades do denominado 'Projeto Saúde Total' (Projeto Médico da Família) no âmbito dos recursos humanos empregados, sendo certo que a motivação dada pela Administração para contratação ainda era falsa, pois na verdade o INPP serviu, na verdade, como agência de contratação de pessoal para área da Secretaria Municipal de



Saúde, para que fossem assim burladas as regras de exigência constitucional de concurso público para o exercício de funções públicas e as normas de controle dos gastos públicos, vez que tais despesas não foram contabilizadas nas Contas Públicas deste Município como despesas de pessoal e os recursos utilizados, recursos dos royalties do petróleo percebidos por esta municipalidade, não poderiam ser empregados, por expressa vedação legal, para o pagamento de despesas de pessoal, mormente de pagamento de terceirizados que foram contratados ilegalmente por interposta pessoa por meio de contrato administrativo ilegal com objeto falso de suposta prestação de serviços. Ademais, a própria prestação de serviços, in casu, um objeto falso exarado no processo administrativo, que fora maculado de todas as ilegalidades e vícios possíveis, não se subsumia a hipótese que, a prima facie, autorizaria a dispensa do procedimento licitatório, que é exigência constitucional e legal.

Nesta senda, há o terceiro réu, após a abertura do processo administrativo iniciada com sua inexplicável missiva ao então Prefeito Municipal no Processo Administrativo nº 2331/2007, sem nenhuma justificativa de preço já solicita uma reserva orçamentária de R\$ 1.733.305,22 (um milhão e setecentos e trinta e três mil e trezentos e cinco reais e vinte e dois centavos).

Aliás, com bem obtemperou o Parquet em sua exordial o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro exige em contratações tais que: "seja o ente definido como instituição com atuação social efetiva, vinculação concreta e efetiva à realização de certos fins e não de todo e qualquer fim", apontando então que os pareceristas do Poder Executivo Municipal, a saber, os demandados Heron Abdon e Natalino Gomes de Souza Filho, embora fazendo, em parecer, referência expressa às exigências do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, não atentaram para o estatuto "universal" do INPP, para, afinal, aprovarem uma minuta contratual em processo administrativo já todo viciado.

Na cronologia dos fatos em seguida à solicitação de serviço e de reserva orçamentária com parecer favorável da Procuradoria do Município, o demandado André Granado ratificou o ato de dispensa de licitação, autorizando a despesa e a emissão do empenho global e subscreveu a Nota de Empenho global n.º 192/2007, cuja fonte de custeio de recursos era as dos royalties de petróleo e a escrituração contábil é referente a serviços.

Assim, o ato de dispensa de licitação foi ratificado pelo demandado André Granado, em 20.03.2007, bem como pelo então Prefeito Municipal naquela mesma data, ambas as ratificações no bojo do processo administrativo viciado e na mesma data do parecer espúrio exarado pela Procuradoria-Geral do Município, mas, contudo, restou na obscuridade como ato secreto até o dia 19.10.2007, quando foi publicado em Boletim Oficial do Município.

Conquanto, como apurado pelo Ministério Público, entrementes ao longo período de completa conspurcação do princípio setorial da Administração Pública atinente à publicidade e conseqüentemente ao princípio da moralidade administrativa, o demandado RAIMUNDO PEDROSA GALVÃO, na qualidade de Secretário Municipal de Administração de Armação dos Búzios, subscreveu, em 21.03.2007, o Contrato n.º 26/2007 com o aludido instituto. Isto quer dizer que durante quase sete meses, a contratação ilegal e direta do aludido instituto sequer foi publicada no Diário Oficial da Municipalidade, sem que qualquer órgão de controle pudesse dela conhecer - isto em uma contratação ilegal que envolvia uma cifra milionária. Assim, pode-se então deduzir, cabalmente, com a absoluta certeza ante a tal falta de publicidade na gestão da coisa pública ora constatada que o real objetivo era o enriquecimento ilícito de terceiros e quiçá: dos próprios agentes públicos envolvidos, lembrando que o primeiro réu, Ex-Prefeito, hodiernamente é demandado em outra Ação Civil Pública proposta perante este Juízo por enriquecimento ilícito, tendo apresentando evolução patrimonial incompatível quando à época da assunção da Chefia do Poder Executivo Municipal.

Destarte, além de violado o princípio constitucional e setorial da publicidade para os atos da Administração Pública e ainda sendo certo que o motivo da realização do contrato administrativo





era falso, pois a contratação servia como apurado pela Corte de Contas à terceirização de pessoal para realização de atividades próprias das funções estatais e que exigiria a realização de concurso público, violado ainda fora a norma legal do caput do artigo 26 da Lei Geral de Licitações, que preceitua a exigência imperiosa de publicação do Diário Oficial de atos de dispensa de licitação. Assim, de acordo com o suso dispositivo legal as dispensas previstas no artigo 24 da Lei nº 8.666/93, devem ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. Frise-se que tal contratação direta ainda estava meramente alicerçada em parecer da Procuradoria Geral do Município que se despreocupara com a fase interna do processo de dispensa de licitação e subsequente contratação direta, mormente porque as razões da escolha do contratado pelo terceiro réu, então Secretário Municipal de Saúde e Presidente do Fundo Municipal de Saúde, fora feita sem qualquer elaboração de projeto básico e sem quaisquer realizações de pesquisas de preços. No documento constante do processo administrativo viciado as razões de escolha do então Secretário Municipal, hoje atual Prefeito desta municipalidade, alicerçam-se em meras referências vazias à 'idoneidade' do escolhido e sem comprovação documental efetiva de serviços prestados pelo INPP em outras municipalidades, mas meras declarações acostadas de outras municipalidades de atestados de capacidade técnica. Conquanto, o real motivo de tal contratação como apurado pela Corte de Contas ainda era falso. Assim, a formalização da contratação direta vulnerou o princípio setorial da Administração Pública da impessoalidade administrativa, mormente porque pela análise do processo administrativo respectivo que consta dos autos em apenso não houve o cumprimento no disposto no artigo 26, caput, da Lei nº 8.666/93, que preceitua a obrigatoriedade para as hipóteses de dispensa de licitação, necessariamente justificadas, a comunicação dentro de três dias à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias subsequentes, como condição de eficácia dos atos. Frisa-se que o caráter da norma em apreço destina-se a observância dos princípios da probidade, da publicidade e da autotutela.

No caso vertente, apesar de comunicada a autoridade superior da justificativa da suposta situação de necessidade de aperfeiçoamento de gestão de recursos humanos em programa de médico de família, que ratificou de modo espúrio o ato de dispensa, como se infere do documento de fl. 43 dos autos do aludido processo administrativo em anexo, não houve publicação desta dispensa no Diário Oficial.

In casu, se a contratação e ordenação de despesa foram promovidas pela Secretaria Municipal de Saúde, que contou ainda com o beneplácito da Procuradoria Geral do Município e com a intervenção direta da Secretaria Municipal de Administração, a autoridade superior que fora comunicada, para o eventual exercício da autotutela, a saber, o próprio Prefeito Municipal, apenas se dignou de ratificar a indigitada dispensa.

Assim, a teleologia da norma em apreço é de que mesmo nas hipóteses de desconcentração administrativa e delegação de ordenações de despesa, mesmo que desvirtuadas da finalidade pública, para o mero resguardo de uma eventual responsabilização de um agente político, ainda assim o agente político deverá ser instado para eventualmente exercer o controle interno do ato administrativo através do exercício da autotutela administrativa, anulando, assim, eventuais atos administrativos eivados de vícios e ilegalidades, o que não ocorreu, como também não ocorreu a publicação de tão ímprobo ato na imprensa oficial até sete meses após a assinatura do ilegal pacto.

Conclui-se, portanto, sob o aspecto formal que os agentes envolvidos deixaram de observar as formalidades pertinentes à dispensa de licitação para a contratação direta relativa ao processo administrativo em apreço. Instando asseverar que toda a atividade administrativa se desenvolve necessariamente sob a forma procedimentalizada, ou seja, para que haja o controle da atuação estatal e para que haja o aperfeiçoamento da atuação governamental. Desse modo, desenvolve-se a atuação estatal pelo instrumento da procedimentalização. Reputando-se o procedimento como uma sequência predeterminada de atos, cada qual com finalidade específica,



mas todos dotados de uma finalidade última comum, em que o exaurimento de cada etapa é pressuposto de validade da instauração da etapa subsequente e em que o resultado final almejado guarda compatibilidade lógica com o conjunto dos atos anteriores praticados. No caso vertente, o procedimento pelo qual se desenvolveu o processo administrativo resultante do ato de dispensa de licitação e contratação direta foi inteiramente viciado.

No âmbito do devido processo legal substantivo, o processo administrativo ora inquinado resultou inequivocamente da inobservância da Lei. O inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 invocado pela Administração e pelos terceiro réu com a anuência da Procuradoria Geral deste Município, só autorizaria a contratação direta se fosse à hipótese de pesquisa de desenvolvimento institucional e melhoria de métodos de recursos humanos, e não a execução específica da gestão de recursos humanos na área de programa de médico de família, que sequer se traduzia no real motivo de tal contratação, pois o que o instituto contratado fez na realidade, agora reputado como um instituto inequivocamente inidôneo: foi agenciar contratação de terceirizados para funções próprias de servidores públicos exercentes de provimento de cargos efetivos na seara da saúde municipal, que deveriam ser contratados por exigência constitucional com aprovação prévia em concurso público, em observância ao princípio da impessoalidade administrativa.

No caso em tela, como bem obtemperou o Parquet na sua petição inicial com base no processo de Tomada de Contas tramitado no âmbito da Corte Estadual de Contas houve uma motivação falsa aventada de modo intencional e criminoso pelos agentes públicos envolvidos para que fosse olvidada a adoção do processo licitatório e, por via transversa, a realização de concurso público para a contratação de agentes de saúde, seja por regime estatutário ou celetista. Ademais, tencionou-se com tal motivação falsa para a contratação direta de extraneus, sem licitação, que fosse olvidada qualquer intervenção de órgão externo de controle na realização de despesas de pessoal, para que fosse conspurcada a Lei de Responsabilidade Fiscal e para que fosse ainda facilitada à apropriação indevida de recursos dos royalties que por expressa vedação legal não podem ser utilizados para o pagamento de despesas de pessoal da área de saúde.

Ademais, como demonstrado pelo Parquet na farta documentação trazida aos autos, que foram objeto de inquisição prévia a propositura desta demanda, alicerçada ainda em condenação do então Secretário Municipal de Saúde pela Corte de Contas, as despesas com tal contratação ilegal foram liquidadas com planilhas unilaterais apresentadas pelo contratado e sem qualquer medição por parte do ente público municipal, ou seja, sem qualquer controle do próprio ente municipal, sequer se sabendo se a totalidade de tais milionárias despesas foi efetivamente foi efetivamente empregada para pagamento de pessoal terceirizado, ilegalmente contratado, ou se tais recursos foram apropriados indevidamente pelo contratado ou pelos próprios agentes públicos envolvidos.

Por tais motivos que a par da argumentação falsa exarada, para realização de contratação direta de serviços, que, de fato, eram divergentes, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal, tal contratação deveria ter sido impessoal, sendo um absurdo que tivesse sido aceita a proposta do contratado pelo terceiro réu dando azo a célere processo administrativo. Tal vedação decorre da adoção dos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa para atuação da Administração Pública, devendo ser impessoal a atuação administrativa, tanto em relação ao tratamento isonômico que deve ser dispensado a todos os administrados, quanto ao não direcionamento de contratos pelos administradores e gestores da coisa pública, sendo ainda imoral a escolha pessoal de um contratante. Prática, aliás, que não é incomum, histórica, antropológica e culturalmente na condução da política brasileira, tendo a vertente do clientelismo político a sua expressão máxima, com efeitos deletérios ainda hodiernos na seara administrativa pública.

Portanto, mesmo que houvesse a real intenção de desenvolver-se a gestão institucional de recursos humanos, o que não foi o caso, tal situação, por si só, não justificaria a dispensa de licitação. A priori havia, assim, quatro fortes razões jurídicas para que a contratação direta fosse olvidada. A uma, não havia situação justificada no processo administrativo pertinente para contratação do serviço; a duas, inexistia sequer estudo técnico preliminar a justificar que a delegação do serviço revelar-se-ia mais eficiente; a três, ante a falta de realização de estudo técnico preliminar e ante a falta de projeto básico adequado, sequer a municipalidade detinha conhecimento prévio dos custos e da definição dos métodos e do prazo de execução dos serviços,



ou sequer detinha conhecimento do conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para delegação dos serviços de gestão de recursos humanos, donde se deduz violado o princípio da economicidade; a quatro, a instituição escolhida não justificara a sua proposta com remuneração da municipalidade.

Destaca-se que além da dispensa da licitação ter também a engendrado a conspurcação do princípio da eficiência, pois a adoção do procedimento licitatório permitiria a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública ante a observância do princípio específico da licitação atinente a competitividade, a escolha ainda da aludida instituição, sem qualquer justificção, gera a concepção inequívoca de que houve prejuízo ao Erário Público, dependendo-se, com isto, também a violação, mais do que inequívoca, ao princípio da moralidade administrativa, princípio este geral para toda a atuação da Administração Pública, e também específico para as contratações do Poder Público.

Ademais, como a escolha do sexto demandado não fora justificada para a prestação do serviço contratado, o ato em voga de escolha não fora, portanto, motivado, não detendo tal ato, em verdade, sequer um motivo. Sendo um dos requisitos do ato administrativo a existência de motivo, donde se deduz o quão ilegal e o quão imoral foi o procedimento adotado no processo em voga para a contratação direta de locação de serviços de suposto aperfeiçoamento de gestão de recursos humanos, mormente porque o real objeto do contrato ainda era outro, a saber, a terceirização de recursos humanos em prejuízo do sistema de controle externo da atividade e dos gastos da Administração Pública com despesas de pessoal, ordenando-se ainda a utilização de recursos vedados expressamente por Lei, a saber, os recursos dos royalties do petróleo.

Neste passo, no Pós-Positivismo transcende-se da ideia do legalismo Kelseniano para a nova concepção de juridicidade, estando o conceito de moralidade administrativa açambarcado por esse novo conceito. Sendo o Pós-Positivismo uma terceira etapa do desenvolvimento da dogmática jurídica, após o jusnaturalismo exsurgido século XVI, que aproximou o Direito da razão, assentado no reconhecimento do Direito Natural, e do positivismo que daí emergiu, com seu ápice no século XIX e predominância até o final da Segunda Grande Guerra Mundial, assentado no exegetismo jurídico. Passou-se nessa terceira etapa, portanto, novamente a revalorização da Teoria da Justiça e na legitimação democrática, inspirada na axiologia do reconhecimento do constitucionalismo e da normatividade dos princípios, com nova reaproximação entre o Direito e Filosofia do Direito, sem que se recorra simplesmente aos auspícios de categorias metafísicas.

Tal ocorre, então, após a decepção das respostas jurídicas encontráveis durante o surgimento de Estados Totalitários no século XX e as atrocidades cometidas neste regime, que acarretam, então, um corte epistemológico na Ciência do Direito com a doutrina exegeta exsurgida com cientificidade do Código Civil de Napoleão de 1808, que positivou os ideários hauridos do Direito Natural na eclosão da Revolução Francesa. Assim, este neoconstitucionalismo exsurgido da perplexidade do pós-guerra e da falta de uma normatização com principiologia axiológica fundada na ética e na dignidade da pessoa humana traduz-se em uma nova resposta da dogmática jurídica voltada para a busca do ideário da justiça, em contraste, por exemplo, com a fragilidade da república de Weimer e do constitucionalismo de então, que permitiu o surgimento do nazismo.

Nesta nova dogmática, surge, portanto, a ideia de juridicidade, que é um conceito mais amplo do que o da legalidade. Assim, não é sem razão que o Doutor em Direito e Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Professor Alexandre Santos de Aragão em sua obra "Curso de Direito Administrativo", ao discorrer sobre a moralidade administrativa sob o enfoque da juridicidade, preleciona que na atualidade a conduta do administrador público ofensiva da moralidade, atinge também a própria legalidade, escólio este que não é demasiado que se transcreva, in verbis: "Hoje, estando a legalidade ampliada pela ideia de juridicidade, e estando a própria moralidade (tal como vários outros princípios antes considerados como metajurídicos) positivada na Constituição, ela passou a integrar o bloco da legalidade. Assim, um ato administrativo imoral, que foge ao que seria o comportamento de 'um bom administrador', seria também um ato ilegal por violação à mais importante das leis, a Constituição".

O administrador deve em sua atuação observar o dever de probidade, dever este que está umbilicalmente adstrito a toda atuação da Administração Pública, sendo a observância estrita a



este dever um pressuposto de legalidade e legitimidade de todos os atos administrativos. Destaca-se que além da dispensa da licitação em voga ter sido imoral e vulneradora do princípio da impessoalidade e publicidade, a mesma também engendrou a conspurcação do princípio da eficiência, pois a adoção do procedimento licitatório permitiria a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública ante a observância do princípio específico da licitação atinente a competitividade, assim, a escolha do sexto demandado, sem qualquer justificção, já gerava a concepção inequívoca de que haveria prejuízo ao Erário Público, sendo que tal prejuízo ainda restou mais cabal quando se apurado que o real objeto do contrato era outro, a saber, a burla da regra constitucional do concurso público e do controle das despesas públicas, depreendendo-se, com tais reais objetos, também a violação, mais do que inequívoca, ao princípio da moralidade administrativa, princípio este geral para toda a atuação da Administração Pública, e também específico para as contratações do Poder Público.

A própria vulneração do princípio da economicidade, por sua vez, já restava cabalmente demonstrada, somente com a menção milionária do preço do falso serviço a ser contratado, sendo indubitável a má-fé dos advogados públicos que oficiaram também no processo administrativo, vez que estes não objetaram nenhuma consideração econômica acerca do expressivo preço ofertado pelo contratado em seus pareceres e que era entusiasticamente encampado pelo então Secretário Municipal de Saúde. Secretário este que já fizera de pronto na qualidade de gestor e ordenador de despesa solicitação de serviço e de reserva orçamentária milionária como se deduz dos autos do processo administrativo viciado em anexo.

Impende salientar ainda que tal contratação direta, que aparentemente traduzir-se-ia, a priori, em apenas mais uma dispensa ilegal de licitação perpetrada pela calamitosa gestão do 1º réu, em verdade, mascarava a intermediação de contratação de pessoal de agentes de saúde para burla do concurso público com utilização ilegal de recursos dos royalties do petróleo. E com isto, buscavam ainda os gestores envolvidos burlar ainda a regra legal haurida da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como objetivavam evitar os agentes políticos demandados qualquer controle das contas públicas pelos órgãos externos de controle, a exemplo da Corte de Contas, em especial ante ao fato de que o ato de dispensa de licitação e subsequente contratação milionária da 'agenciadora de empregos' sequer foram publicados em Diário Oficial, somente o sendo sete meses depois da celebração do contrato administrativo ilegal.

Para que se tenha uma singela idéia da escusa intenção dos réus com a manutenção inconstitucional e ilegal de atos secretos: com a não publicação da dispensa ilegal de licitação no Diário Oficial e da subsequente contratação direta do sexto demandado, a Corte de Contas não teve ciência deste processo administrativo viciado, sendo certo que o Tribunal de Contas pode ter ciência de atos ilegais através de publicações no Diário Oficial. Assim, o órgão de controle somente veio a ter ciência formal da perpetração desses escusos e ilegais atos quando da publicação dos mesmos no Diário Oficial sete meses após a assinatura do contrato administrativo nº 26/2007, que já estava vigendo sendo que o primeiro processo de Tomada de Contas Especial somente se iniciou em 2008, vindo a serem reunidos posteriormente todos os processos de Tomadas de Contas nºs 209.445-9/2008, 209.224-3/2008, 211.326-3/2008, 213.432-2/2008, 211.995-0/2008 e 201.756-7/10.

De igual modo, a Câmara de Vereadores de Armação dos Búzios com a manutenção de um ato de dispensa e de um subsequente contrato como secretos não pôde também exercer qualquer controle sobre os gastos públicos ilegais com o aludido instituto sub-repticiamente contratado, sendo dever institucional do Poder Legislativo Municipal a fiscalização permanente da contratação e das despesas do Poder Executivo Municipal dentro do espírito de interdependência entre os poderes, que é contrabalançado pelo sistema de freios e contrapesos adotado em qualquer regime republicano.

Em 2012 a Corte de Contas então condena o terceiro réu a ressarcir aos cofres públicos municipais mais de 13 milhões em virtude de contratações ilegais na combatida seara da Saúde, quando o mesmo já apresentava sua candidatura à Chefia do Poder Executivo Municipal à população buziana. Sendo certo que até aquele momento apesar de condenações anteriores naquela mesma Corte de Contas, o nome do terceiro réu não constava da lista de inelegíveis enviada à Justiça Eleitoral pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e o mesmo não



era ainda demandado em nenhuma ação coletiva pelo Ministério Público por atos ímprobos, pois se tais evidências tivessem sido esclarecidas à época à Justiça Eleitoral, em especial quanto a sua não evidente ainda inelegibilidade técnica com base na Lei das Inelegibilidades, alterada pela denominada Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010), que foi fruto de iniciativa popular e aspiração de toda a coletividade pela boa administração e probidade administrativa, que está cansada da fenomenologia a corrupção endêmica neste país, por certo então o registro da candidatura do terceiro réu não teria sido deferido. Frisando-se que a impugnação à candidatura do terceiro demandado com base na regra de hermenêutica da presunção de elegibilidade fora rechaçada em todas as instâncias da Justiça Eleitoral, inclusive perante o Tribunal Superior Eleitoral, sopesando-se que a inelegibilidade é sempre a exceção.

Nota-se, portanto, o quão ainda frágil é ainda o nosso sistema de responsabilização de agentes públicos por atos ilícitos e por atos ímprobos, vez que a demora na tramitação de feitos acaba agraciando o ímprobo, o que é até natural ante a observância estrita que é almejada do Poder Judiciário ao devido processo legal e ao princípio da ampla defesa, princípios estes normatizados pela Carta Magna que devem ser oficiadas não só pelo Poder Judiciário como também pelos demais órgãos e agências de controle dos atos do Poder Público. No entanto, as subversões e brechas legais ao sistema de responsabilização de agentes públicos pela prática de atos ilícitos, ao final, frustram as expectativas do cidadão com a eficácia da denominada 'Lei da Ficha Limpa' na exclusão da participação de pessoas já condenadas por atos de improbidade administrativa no processo eleitoral e que ainda não têm eficazmente expungidas suas capacidades eleitorais passivas.

O caso em voga, portanto, é um exemplo clássico de subversão do sistema de complementariedade de responsabilização de agentes públicos por atos ilícitos, não sendo sem razão que uma das metas do Conselho Nacional de Justiça é o julgamento célere de todas as ações civis públicas que imputem a agentes públicos atos de improbidade administrativa. Tal Meta 18 foi estabelecida no VI Encontro Nacional do Poder Judiciário, promovido pelo CNJ em novembro de 2012, em Aracaju/SE. O objetivo é julgar, até o fim de 2013, os processos contra a administração pública e de atos improbidade administrativa que foram distribuídos ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), à Justiça Federal e à Justiça Estadual até 31 de dezembro de 2011, no entanto, os fatos ilegais em tela datam dos idos de 2007 e a morosidade de sua apuração ensejou a assunção a posteriori do terceiro demandado, principal responsável por um prejuízo milionário causado ao Erário na qualidade de Secretário Municipal de Saúde, a Chefia do Poder Executivo Municipal, sem que a sua inelegibilidade já pretérita pudesse ter sido eficazmente reconhecida pela Justiça Eleitoral, lembrando-se que o nome deste réu não figurara dentre a lista de inelegíveis enviada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro à Justiça Eleitoral no pleito municipal de 2012.

Vislumbra-se, assim, o quão premente é o julgamento do presente feito e a efetividade desta sentença judicial que visa não só o ressarcimento do Erário, mas que sejam expungidos da vida pública pelo prazo da Lei todos os envolvidos, inclusive com a perda de qualquer outro cargo público ou mesmo mandato eletivo que os mesmos, porventura, estejam exercendo. Mormente porque no caso do atual Prefeito de Armação dos Búzios, à época Secretário Municipal de Saúde, além de o referido agente político estar respondendo atualmente a vários processos por atos de improbidade administrativa quando de sua gestão à frente daquela crucial Secretaria Municipal, uma delas inclusive já com condenação em 1º grau imposta por este Juízo à perda de seu mandato eletivo atual e estar ainda ele respondendo a três ações penais que tramitam em 2º grau ante a regra constitucional de competência de foro por prerrogativa de função em razão de atos imputados como crimes à frente da Secretaria Municipal de Armação dos Búzios, responde também, já como Prefeito Municipal, este terceiro réu a diversos atos ímprobos que lhes são imputados pelo Ministério Público em ações civis públicas distribuídas perante este Juízo que foram então praticados em sua gestão municipal hodierna. Frisando-se que uma dessas ações o atual Prefeito responde por ter descumprido confessadamente a Lei Orçamentária aprovada pela Câmara de Vereadores desta cidade, eis que o projeto de lei orçamentária enviada ao Poder Legislativo pelo Executivo Municipal incluía crédito de 40 milhões referentes a convênios que não tinham sido ainda assinados e que não especificavam como se dariam as respectivas despesas,



o que violando a Lei de Responsabilidade Fiscal levou a Comissão Mista do Orçamento da Câmara Municipal de Armação dos Búzios a dar parecer contrário à aludida inclusão, que não fora aprovada, entretanto, a Lei Orçamentária publicada pelo Poder Executivo Municipal incluiu tal dotação orçamentária milionária que não fora aprovada pela Câmara de Vereadores desta cidade. Ainda no âmbito da vulneração do princípio da publicidade e do desrespeito ao controle dos atos do Poder Executivo por outros órgãos, a exemplo da inclusão de dotações orçamentárias Lei Orçamentária Anual que não foram aprovadas pelo Poder Legislativo Municipal, tramitou recentemente na Câmara de Vereadores de Armação dos Búzios, Comissão Parlamentar de Inquérito, instaurada a requerimento da minoria parlamentar para investigar supostas fraudes verificadas já na gestão do terceiro réu à frente da Chefia do Poder Executivo Municipal que teriam violado o princípio da publicidade por meio de supressão de editais de licitação para contratação com o Poder Público em Boletins Oficiais e afastamento intencional de competidores, que, contudo, insertos estariam, de modo sub-reptício, apenas nos boletins enviados aos órgãos de controle, como a própria Câmara de Vereadores de Armação dos Búzios. Destarte, o Município de Armação dos Búzios, através da Procuradoria do Município, órgão do Poder Executivo Municipal, que tem sido utilizada como um instrumento de defesa político do governo e que deveria ser independente, ajuizou ainda em litisconsórcio ativo com vereador da base do governo no poder legislativo municipal, ação de declaração de nulidade de instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito, processo nº 0000914-34.2014.8.19.0078, distribuído para este Juízo, cujo pedido já fora julgado improcedente.

As apurações da aludida Comissão Parlamentar de Inquérito já foram enviadas ao Ministério Público, sendo que o órgão da Tutela Coletiva do Ministério Público já instaurou Inquérito Civil Público que provavelmente dará azo ao ajuizamento de mais uma Ação Civil Pública em face do terceiro réu.

Assim, depreende-se que com a prolação deste novo decisum exsurge o periculum in mora para a res pública ante a manutenção do status quo de calamidade e de improbidade administrativa, mormente com reiteração de atos que conspurcam a moralidade administrativa.

Apenas para ilustrar mais uma vez na Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público em face do terceiro réu, atualmente Prefeito desta cidade, por descumprimento confessado da Lei Orçamentária aprovada pela Câmara de Vereadores para o exercício de 2014, processo nº 0005552-13.2014.8.19.0078 também distribuído para este Juízo, o Parquet narra que o Poder Executivo Municipal encaminhou projeto de lei orçamentária em dezembro de 2013 aportando o valor de R\$ 40.000,00 (quarenta milhões) para despesas de convênios ainda não celebrados, que sequer foram especificados ou com individualização do que seria exigido como contraprestação, destarte, prosseguindo o órgão ministerial naquela exordial que tal valor milionário fora expungido da Lei Orçamentária aprovada, mormente por ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda no § 4º de seu artigo 5º a inserção em Lei Orçamentária, crédito com finalidade imprecisa. No entanto, o Poder Executivo em 17.01.2014 publicou a Lei Orçamentária Anual com a inclusão deste aporte indevido de 40 milhões que fora expressamente excluído pelo Poder Legislativo Municipal consoante parecer exarado pela Comissão Mista de Orçamento daquele órgão.

Em suma, o risco para a municipalidade atualmente é até de fiel execução da Lei Orçamentária conforme aprovado pelo Poder Legislativo Municipal.

Sobre o caso vertente, a Corte de Contas além de ter ressaltado que o instituto contratado ilegalmente sem licitação servia como verdadeira 'agência de empregos' para agentes de saúde do âmbito da Secretaria Municipal de Saúde que deveriam ser selecionados, como determina a Constituição Federal, por meio de concurso público, concluiu ainda aquele Tribunal de Contas que os gestores públicos haviam perpetrado, sem sombra de dúvidas, as seguintes ilegalidades abaixo elencadas:

- a) Dispensa irregular de licitação, violando a Constituição da República, art. 37, XXI, e a Lei Federal n.º 8.666/93, arts. 2º, 3º e 24, XIII;
- b) Ausência da pesquisa e de real justificativa de preço do Contrato nº 26/2007 e do seu Termo Aditivo, violando a Lei Federal nº 8.666/93, artigo 26, § único, III;
- c) Ausência de projeto básico e deficiência das planilhas de quantitativos e custos unitários, em violação à Lei Federal nº 8.666/93, artigo 7º, § 2º, I e II, e § 4º;



d) Pagamento de serviços distintos daqueles contratados, tendo-se verificado incompatibilidade da planilha apresentada pelo INPP com o objeto contratado. No lugar de serviços de gestão assessoria e controle de atividades desenvolvidas para o Programa de Saúde da Família, foram liquidadas despesas com uniformes/crachás de identificação, caracterizando despesa com mão de obra operacional, e não com serviços de gestão, assessoria e controle, violando Lei Federal nº 4.320/64, artigo 63, § 2º, I;

e) Pagamentos realizados com base em relatórios de produção emitidos unilateralmente pelo próprio INPP, sem medições do poder público acerca do serviço efetivamente prestado, violando a Lei Federal nº 4.320/64, artigo 63, § 2º, III, e a Lei Federal nº 8.666/93, artigo 67, § 1º;

f) Contratação direta, sem concurso público, de agentes de saúde, cujas atividades são típicas da área pública de saúde, violando regra do concurso público inscrito na Constituição da República, artigo 37, II;

g) Violação ao princípio da publicidade dos atos oficiais de gestão, em violação à Constituição da República, art. 37, caput, e à Lei Federal nº 8.666/93, artigos 26, caput, e 61, § único.

Em suma, perpetraram os agentes políticos demandados um rol extenso de ilegalidades e arbitrariedades contra a boa gestão da coisa pública, sendo ainda certo que a par das ilegalidades, tanto a Corte de Contas como o Ministério Público em inquisição ministerial demonstraram o cometimento de outras ilegalidades, a saber, o uso de recursos dos royalties de petróleo no pagamento de pessoal de saúde, violando a Lei Federal nº 7.990/89, artigo 8º e burla ao sistema de controle dos limites de gastos com 'despesa de pessoal', violando a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000, artigos. 18, § 1º e 19, III).

Em síntese: burlaram os agentes públicos envolvidos a regra constitucional do concurso público e usaram recursos dos royalties de petróleo no pagamento de pessoal de saúde "terceirizado", deixando a Administração Pública Municipal de consignar tais gastos como "outras despesas com pessoal", escapando do sistema de controle e, pois, dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000, artigos 18, §1º, e 19, inciso III). Destarte, como observou e apontou o Parquet em sua exordial nas Ordens de Pagamento subscritas pelo demandado André Granada, então Secretário Municipal de Saúde, não constou a contabilização das despesas como "Outras Despesas de Pessoal", mas sim como "Out.Serv.Terc. - P. Jurídica".

Ora, se a Lei de Responsabilidade Fiscal veda que o Município gaste mais de 60% de sua despesa total com pagamento de pessoal, o contrato milionário com interposta pessoa para agenciamento de empregos de profissionais de saúde, lançado na contabilidade pública municipal como despesa de outros serviços não poderia vir a ser computada como despesa de pessoal e, aliás, sequer poderia ser controlada a sua real empregabilidade como efetivo pagamento de pessoal, pois a maquiagem da Contabilidade do Município e o subterfúgio a contratação direta que a sequer inicialmente qualquer publicização fora dada, impediam qualquer fiscalização efetiva por órgãos externos de controle dos gastos do Poder Executivo Municipal, não podendo sequer se aferir se houve efetivo emprego de tais gastos com pessoal terceirizado contratado por instituto de fachada e ora reputado como claramente inidôneo. Não é, portanto, descartada a hipótese de enriquecimento inclusive de agentes políticos, a par do enriquecimento ilícito do instituto contratado, uma vez que a contratação direta e para fim ainda diverso do motivado se deu sem elaboração prévia de projeto básico e sem qualquer pesquisa ou justificativa de preços, a par ainda de pagamentos realizados com relatórios de 'produção' emitidos unilateralmente pelo próprio instituto demandado, sem qualquer medição do Poder Público acerca do serviço efetivamente prestado.

A lesividade ao Patrimônio Público Municipal é, portanto, inconteste, em especial porque tais despesas ilegais e indevidas ainda foram ordenadas com recursos provenientes dos royalties do petróleo, que não podem ser utilizados para pagamentos de despesas de pessoal, salvo para o desenvolvimento do ensino, em especial da educação básica. Cabendo frisar que tais despesas de pessoal eram atinentes ao pagamento de agentes contratados ilegalmente por interposto contratado do Poder Público Municipal, sem licitação, ou seja, despesas destinadas a pagamento de pessoas que sequer pertenciam aos quadros da Administração Pública Municipal, que deu azo consequentemente ao nefasto clientelismo político e, obviamente, a própria ineficiência do serviço



público na seara da saúde pública.

Violado de modo cabal, assim, a vedação do artigo 8º da Lei nº 7.990/89, que institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva.

De igual modo, violado também o disposto no artigo 63, § 2º, inciso III, da Lei nº 4.320/64, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Assim, de acordo com o citado dispositivo a liquidação de despesa de serviços prestados por contratado administrativamente somente pode ser feita pela Administração Pública com a efetiva comprovação desses serviços, no entanto, no caso vertente as despesas eram liquidadas com base em relatórios de produção emitidos unilateralmente pelo próprio INPP, sem medições do poder público acerca do serviço efetivamente prestado, isto em relação a uma contratação direta e ilegal, sem licitação, que por sua vez não observara a fase interna do processo administrativo para contratação do Poder Público, pois detectada pela Corte de Contas a ausência de projeto básico e a deficiência das planilhas de quantitativos e custos unitários apresentados pelo projeto oferecido pelo contratado, em violação à Lei Federal nº 8.666/93, em seu artigo 7º, § 2º, incisos I e II, e § 4º. Sem contar com o fato de que os pagamentos eram de serviços distintos daqueles contratados, tendo-se verificado no Processo de Tomada de Contas Especial da Corte de Contas, a incompatibilidade da planilha apresentada pelo INPP com o objeto contratado, pois no lugar de serviços de gestão assessoria e controle de atividades desenvolvidas para o Programa de Saúde da Família, foram liquidadas despesas com uniformes/crachás de identificação, caracterizando despesa com mão de obra operacional, e não com serviços de gestão, assessoria e controle, ou seja, o real objetivo da contratação direta do inidôneo instituto 'sem fins lucrativos', era o agenciamento de pessoal sem concurso público, de agentes de saúde, cujas atividades são típicas da área pública de saúde, violando regra do concurso público inscrito na Constituição da República, artigo 37, inciso II.

Não é demasiado asseverar que um dos Inquéritos Civis Públicos que deram azo a esta demanda coletiva também fora iniciado a partir de representação oferecida pela Deputada Estadual da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, Cidinha Campos, nos idos de 2008. Assim, na representação oferecida pela referida parlamentar cuja peça se encontra no anexo do Inquérito Civil Público nº 13/2006, já instaurado para apurar outras ilegalidades e irregularidades praticadas na caótica gestão do primeiro réu à frente da Chefia do Poder Executivo Municipal de Armação dos Búzios, noticiava-se que o Instituto Nacional de Desenvolvimento Político - INPP já era suspeito de outras práticas irregulares envolvendo a Prefeitura do Município de Magé. Deste modo, segundo apurado na investigação denominada "Operação Uniforme Fantasma", que fora deflagrada pelo Ministério Público Estadual e pela Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro para apuração de crimes perpetrados na Administração Pública daquele Município, o referido instituto estaria também envolvido.

Conforme noticiado no Jornal Extra em 25 de janeiro de 2008 naquela investigação pelo menos 12 empresas e sete organizações não-governamentais foram identificadas como sendo de pessoas acusadas de desviar dinheiro público em prefeituras do Estado do Rio. Assim, conforme noticiado pela Imprensa à época, sete ONGs tiveram, nos últimos anos antecedentes a 2008, contratos milionários com as prefeituras e o governo do Estado do Rio de Janeiro. Num levantamento feito pelo Jornal O Globo na época no Tribunal de Contas do Estado (TCE), essas ONGs tinham pelo menos R\$ 26,9 milhões em contratos, a maioria sem licitação.

Uma das ONGs suspeitas consoante amplamente divulgado pelos grandes organismos de imprensa à época era justamente o Instituto Nacional de Desenvolvimento de Políticas Públicas (INPP), que seria ligado ao empresário Arley Pereira, um dos presos naquela operação. O INPP era uma das 12 ONGs citadas que receberam R\$ 254 milhões do governo do estado entre 2005 e 2006.

Absurdo, portanto, que uma instituição sem qualquer idoneidade tenha sido contratada sem licitação e sem quaisquer estimativas de custo para intermediar a contratação de pessoal para a





violação da regra constitucional do concurso público e da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem qualquer medição dos serviços prestados pelo ente contratante e sem que os órgãos de controle pudessem aferir, de fato, se os serviços suspostamente prestados, que eram diversos dos contratados, se o foram prestados, ou não, na sua integralidade segundo os relatórios unilaterais prestados por um instituto envolvido em outros municípios em toda sorte de irregularidades, malversações e apropriações indevidas de recursos públicos, donde se deduz que ter havido clara lesividade acarretada ao Erário Municipal e enriquecimento do extraneus, podendo ter havido ainda como já obtemperado o enriquecimento ilícito dos próprios agentes políticos envolvidos. Basta lembrar que na Ação Civil Pública movida em face do Ex-Prefeito, primeiro réu, pelo Ministério Público em razão de enriquecimento ilícito, processo nº 0002967-85.2014.8.19.0078, também distribuído para este Juízo, o Parquet narra que a sua Divisão de Laboratório de Combate à Lavagem de Dinheiro e Corrupção constatou uma evolução patrimonial incompatível com a sua renda em período que o mesmo exerceu a Chefia do Poder Executivo Municipal.

Com efeito, se o primeiro réu está sendo processado por ter adquirido, durante o exercício de seu mandato eletivo à frente da Chefia do Poder Executivo Municipal, patrimônio incompatível com a sua renda, o que se dirá do alegado instituto contratado e de seu presidente, ambos demandados nesta ação coletiva, em virtude do contrato ilegal e milionário ora em análise e que tinha como real escopo, objeto diverso do declarado, a saber, a prestação de serviços de intermediação de mão-de-obra para o exercício de funções típicas da área pública de saúde. Acrescentando-se ainda o fato de que o aludido instituto esteve envolvido em outras contratações fraudulentas com demais prefeituras deste Estado e com o próprio Governo do Estado em período de 2005 a 2006.

No que tange ao agenciamento de empregos para a Prefeitura de Armação dos Búzios, com 'remuneração' (despesas autorizadas pelo terceiro réu) sem quaisquer medições do ente público contratante, além de ter havido uma sangria dos cofres públicos em prejuízo de toda a população desta cidade e dos contribuintes, tal escopo sub-reptício serviu ainda para o nefasto clientelismo político, que foi a marca da gestão administrativa do primeiro réu, que se valeu ainda de milhares de contratações temporárias, sob os auspícios de supostas emergências que perduraram, ab absurdo, por todo o período do mandato eletivo do Ex-Prefeito Antônio Carlos Pereira da Cunha, sendo que a maioria de tais contratações foi declarada nula por este Juízo em virtude de centenas e centenas de reclamações trabalhistas pleiteando pagamento de verbas rescisórias e demais 'direitos trabalhistas', cujas demandas foram declinadas da Justiça Especializada para este órgão jurisdicional da Justiça Comum ante a eficácia erga omnes da Medida Cautelar proposta por dependência à Ação Indireta de Inconstitucionalidade nº 3395, na qual o Pretório Excelso concedeu liminar para suspender a toda e qualquer hermenêutica do novel inciso I do artigo 114 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que inclua na competência da Justiça Trabalhista o julgamento de ações que tenham por objeto e causa de pedir relação de natureza estatutária ou de caráter jurídico-administrativo.

Fato idêntico, aliás, vem também ocorrendo hodiernamente na Administração Pública gerida pelo comando do terceiro réu, com milhares de contratações ilegais e sem concurso público de contratados temporários, em grave comprometimento da receita municipal e de sua capacidade de investimento em áreas prioritárias, mormente na seara de saúde e de educação, além de outras áreas sociais. Quanto a mais este descalbro administrativo, o atual Prefeito de Armação dos Búzios, o terceiro réu, já responde perante este Juízo a outra Ação Civil Pública por atos de improbidade administrativa, processo nº 0002216-98.2014.8.19.0079, em razão do descumprimento de Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com o Ministério Público ante a recomendação ministerial anterior para que a Municipalidade interrompesse de imediato a política de contratação de pessoal temporário para o exercício de funções que houvessem concursados aprovados e para que os convocassem e os nomeassem, aduzindo, no entanto, tais recomendações e instruções foram flagrantemente ignoradas pelo Poder Executivo Municipal.

Assim, obtemperou o Ministério Público no bojo daquele processo judicial que a contratação de 1175 (mil cento e setenta e cinco) servidores temporários está comprometendo o orçamento municipal e a própria capacidade de investimento do Município, não sendo demasiado asseverar



que a população de Búzios é de pouco mais de 27.000 (vinte e sete mil) habitantes, sendo este número de contratados temporários um número por deveras expressivo para o universo de municípios. Destarte, o Parquet também adverte que a manutenção desta situação causará influência indevida no processo eleitoral vindouro no qual o atual Prefeito poderá vir a concorrer à reeleição, caso ainda não afastado em virtude da perda de seu cargo eletivo, que já fora declarada inclusive em outra demanda coletiva por este Juízo, ante a plausibilidade de prática do clientelismo político.

Naquele processo este Juízo determinou liminarmente que todos os contratados temporários fossem exonerados dentro de um prazo razoável para que não se comprometesse a prestação de serviços em áreas essenciais, inobstante a decisão fora suspensa por ordem da Excelentíssima Desembargadora Ex-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Em prosseguimento, quanto às despesas ordenadas ilegalmente com recursos dos royalties do petróleo percebidos pela municipalidade por compensações financeiras e que foram usadas na realidade para pagamento de pessoal contratado sem concurso público para a área de saúde, o que é vedado pelo artigo 8º da Lei nº 7.990/89, o terceiro demandado, no bojo do Processo Administrativo nº 3121/07 (em anexo), foi quem deu impulso ao feito administrativo, vindo a subscrever Ordens de Pagamento em favor do contratado ilegalmente. Despesas estas que como já dito e como se restou apurado pela inquisição do órgão ministerial e pelo Processo de Tomada de Contas Especial da Corte de Contas, que foram arcadas com recursos dos royalties de petróleo e escriturados sob a rubrica de serviços, frisando-se mais uma vez que tais pagamentos ainda foram ordenados pelo terceiro réu sem medição pública alguma dos serviços prestados; ou seja, fê-lo, mediante, apenas e tão somente, nota fiscal e relatório de atividades, com descrição genérica de serviços, apresentados pelo réu José Marcos, este na qualidade de Presidente do INPP.

O terceiro réu, o demandado André Granado renovou ainda o contrato com o INPP e autorizou a emissão do correspondente empenho, ao preço adicional de R\$ 288.884,22 (duzentos e oitenta e oito mil, oitocentos e oitenta e quatro reais e vinte e dois centavos). Sendo que mais uma vez, os demandados Heron Abdon e Natalino Gomes, como pareceristas da municipalidade aprovaram minuta contratual do Termo Aditivo ao Contrato nº 26/2007. Na sequência, então, o terceiro demandado subscreveu a Nota de Empenho nº 483/2007, no valor de R\$ 288.884,22 (duzentos e oitenta e oito mil, oitocentos e oitenta e quatro reais e vinte e dois centavos), cuja fonte de recursos era as dos royalties de petróleo e a escrituração contábil é referente a serviços, bem como subscreveu, em 21.09.2007, junto do demandado José Marcos (este na qualidade de Presidente do INPP), o Termo Aditivo ao Contrato nº 26/2007. Sendo que mais uma vez, inexistia nos autos do Processo Administrativo nº 2331/07, um só documento que demonstre a efetiva pesquisa de preços, que pudesse justificar a renovação contratual, sem licitação, com instituto privado, ao preço de quase R\$ 300 mil reais. Assim, também a exemplo de absoluta obscuridade em que restou o ato de dispensa de licitação, a celebração desse Termo Aditivo ao Contrato nº 26/2007, em contraste ao princípio cogente da publicidade, dotado de força normativa, não foi publicada em Diário Oficial, conforme se verifica expressamente de fl. 71 do Processo Administrativo nº 2331/07, em anexo. Ou seja, produziu a Administração Pública Municipal mais um ato secreto, a fim de que fosse olvidada qualquer intervenção por órgãos de controle externo.

Em suas defesas, os réus negam as práticas dos atos de improbidade que saltariam aos olhos do mais desatento examinador, firmando-se o primeiro réu em defesa prévia na mera alegação de que não fora ele quem ordenara as despesas ilegais, mas sim seu subordinado, esquecendo-se que fora ele quem como Chefe do Poder Executivo Municipal ratificara o ato de dispensa. Em suma, concorreu o primeiro réu para a prática do ato ilegal de dispensa de licitação de forma comissiva e dolosa, pois oficiando no Processo Administrativo nº 2331/07 o mesmo teve cognição de que o processo interno para contratação direta do INPP estava viciado, em especial porque a uma, inexistia projeto básico, a duas não houve pesquisa ou justificativa do preço milionário acordado, a três, havia deficiência das planilhas de quantitativos e custos unitários apresentados pelo solicitante contratado, a quatro, restava claro que o objeto da prestação de serviço requisitado pelo terceiro réu já não se subsumia a hipótese de dispensa prevista no artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93 por não ter o objeto do contrato relação com o disposto no artigo 218



da Constituição Federal. Tal dispositivo constitucional dispõe que incumbe ao Estado promover e incentivar "o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas", ou seja, tema contido no Capítulo IV, do Título VIII, que trata da Ordem Social, do texto constitucional, na parte que trata do tema "Da Ciência e Tecnologia", ou seja, da pesquisa e da capacitação tecnológica para o desenvolvimento nacional como um dos princípios reitores do Estado brasileiro.

O contrato em voga, portanto, se não contivesse um objeto ideologicamente falso, tratar-se-ia, então, de um contrato de gestão específica de recursos humanos para realização de programa governamental na área de saúde e não de pesquisa genérica para desenvolvimentos tecnológicos na seara de recursos humanos. Conquanto, o real objeto do contrato ainda era outro.

Com efeito, o primeiro réu já concorreu, ab initio, de modo comissivo para uma dispensa ilegal de licitação em virtude de um processo administrativo totalmente viciado que conspurcava o princípio constitucional da impessoalidade, bem como subseqüentemente o princípio constitucional da obrigatoriedade de adoção de procedimento licitatório, a fim de que fosse garantida a realização de certame em prol da competitividade que visa o cumprimento dos princípios da eficiência e economicidade. Assim, é o primeiro réu também responsável inegavelmente pela lesividade acarretada ao Erário pela contratação direta e ilegal do INPP, instituição não-governamental inidônea que já estivera envolvida em outras contratações fraudulentas e com dispensa de licitação em outras Prefeituras Municipais deste Estado e em contratações ilegais com o próprio Governo do Estado nos idos de 2005 e 2006. Entidade que acresça-se ainda quando do arresto on line decretado por este Juízo em razão do pedido ministerial de bloqueio de bens dos réus, não dispunha de um numerário em contas bancárias, o que é incompatível com a alegação dos réus de que todo serviço contratado ter sido efetivamente prestado.

Todavia, mesmo que o primeiro réu não tivesse oficiado no processo administrativo viciado para contratação direta e ilegal, sem adoção de procedimento licitatório, não assistiria razão a sua defesa que faz menção a uma desconcentração administrativa haurida de expedição de Decretos que autorizavam seus Secretários Municipais a ordenarem despesas, inclusive em contratação supostamente emergenciais, contratações ilegais estas pelas quais o primeiro réu já foi também condenado por este Juízo por ato de improbidade administrativa em Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público, processo judicial nº 0000620-21.2010.8.19.0078. Destarte, como Chefe do Poder Executivo Municipal o primeiro réu tinha obrigação de fiscalizar os atos de seus subordinados, tendo incorrido em prática omissiva quando deixara como superior hierárquico de anular um contrato administrativo cujo objeto das prestações de serviços era diverso do declarado na avença administrativa, bem como se omitindo ainda quando despesas ilegais foram realizadas por seu subordinado, sem que houvesse mediação pública de tais 'serviços' e sem que se atentasse para as vedações da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei nº 7.999/89.

Já o terceiro réu aduz em sua defesa que a Corte de Contas não veda a contratação do denominado terceiro setor com dispensa ou inexigibilidade de licitação, todavia, esquece que fora a própria Corte de Contas quem em relação à contratação espúria em lume o sancionara, mormente porque o objeto real contratado não se subsumia a nenhum contrato de gestão para aperfeiçoamento de técnicas do programa governamental denominado 'médico da família'. Tratando-se, em verdade, de contratação de pessoal para a área da Saúde para o desempenho de funções típicas deste setor por interposta pessoa, em inobservância da regra constitucional do concurso público.

O terceiro réu, na qualidade de Secretário Municipal de Saúde, ainda violou o princípio da impessoalidade, escolhendo um contratado direto sem qualquer realização de projeto básico anterior ou de pesquisa ou justificativa de preços, subscrevendo a Nota de Empenho global nº 192/2007, cuja fonte de custeio de recursos era as dos royalties de petróleo e a escrituração contábil é referente a serviços.

Violou também o terceiro réu cabalmente o princípio da publicidade, vez que além de ter ratificado o ato de dispensa de licitação, de ter autorizado a despesa e a emissão do empenho global e de ter subscrito a Nota de Empenho global nº 192/2007, cuja fonte de custeio de recursos era as dos royalties de petróleo e a escrituração contábil é referente a serviços, não se preocupou o aludido ordenador de despesa com a publicação de tais atos, uma vez que o ato de dispensa de licitação ratificado pelo terceiro demandado, em 20.03.2007, restou na obscuridade (ato secreto) até o dia



19.10.2007, quando só então fora tal dispensa ilegal publicada no Diário Oficial.

Impende, então, reiterar que o parágrafo único do artigo 61 da Lei nº 8.666/93 preceitua que a publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial reveste-se de condição indispensável para sua eficácia. Tal providência deve, portanto, ser encetada obrigatoriamente pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus.

O terceiro réu ainda ordenou a realização de despesas ilegais sem que houvesse mediação pública de tais 'serviços' e sem que se atentasse para as vedações da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei nº 7.990/89. Posteriormente, frisa-se mais uma vez, o terceiro demandado subscreveu ainda a Nota de Empenho nº 483/2007, no valor de R\$ 288.884,22 (duzentos e oitenta e oito mil, oitocentos e oitenta e quatro reais e vinte e dois centavos), cuja fonte de recursos era as dos royalties de petróleo e a escrituração contábil é referente a serviços, bem como subscreveu, em 21.09.2007, junto do demandado José Marcos (este na qualidade de Presidente do INPP), o Termo Aditivo ao Contrato nº 26/2007. Sendo que mais uma vez, inexistia nos autos do Processo Administrativo n.º 2331/07, um só documento que demonstre a efetiva pesquisa de preços, que pudesse justificar a renovação contratual, sem licitação, com instituto privado, ao preço de quase R\$ 300 mil reais. Ademais, a celebração desse Termo Aditivo ao Contrato nº 26/2007, em contraste ao princípio cogente da publicidade, dotado de força normativa, não foi também publicada em Diário Oficial, produzindo a Administração Pública Municipal mais um ato secreto, a fim de que fosse olvidada qualquer intervenção por órgãos de controle externo.

Não é sem razão que todas as pessoas naturais ora demandadas estão sendo também processadas perante o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro pelos fatos ora narrados, tendo-lhe sido imputados pela Sub-Procuradoria Geral de Justiça à prática de crime previsto no artigo 89 da Lei Geral de Licitações.

Já o segundo réu, na ocasião Secretário Municipal de Administração deste Município, que fora quem subscrevera, em 21.03.2007, o Contrato nº 26/2007 com o INPP, este alega em sua contestação que o crime de dispensa ilegal de licitação exige além do dolo simples (vontade consciente de contratar independentemente de adoção de prévio procedimento licitatório), exige também a intenção de causar um prejuízo prévio para os cofres públicos. Todavia, no processo judicial em voga o segundo demandado responde por ato de improbidade administrativa, e não por crime, embora os fatos sejam os mesmos ante ao sistema de complementariedade de responsabilização dos agentes públicos por atos ilícitos, assim, é ato de improbidade administrativa do Secretário Municipal de Administração celebrar contrato ilegal, sem licitação, sem que houvesse projeto básico e pesquisa prévia ou justificativa de preço, sendo ainda certo que como Secretário Municipal de Administração estava o aludido réu cômico de que o real objetivo do contrato era o agenciamento de mão-de obra terceirizada para o exercício de funções estatais típicas de agentes da área da saúde pública.

Quanto à lesividade, esta fora inclusive apurada pela Corte de Contas no Processo de Tomada de Contas Especial.

Apenas a título de argumentação jurídica, quanto à suposta exigência de dolo específico para a prática do crime previsto no artigo 89 da Lei nº 8.666/93, a saber, a intenção de causar prejuízo ao erário, tal tipo penal não comporta o dolo específico. O tipo subjetivo do aludido crime exige, portanto, apenas o dolo do agente público de ciência de que o ato de dispensa ou inexigibilidade de licitação se haverá de efetivar em desacordo com a Lei, ou ainda que não o seja, com o menosprezo das formalidades exigidas pela Lei para tanto, tendo o agente a vontade livre de praticar a ação de acordo com a figura descrita no tipo objetivo.

Desta feita, o segundo demandado concorreu, de modo comissivo e doloso, para a prática do ato ilegal de dispensa de licitação, o que configura ato de improbidade administrativa.

Já o quarto e quinto demandados, na qualidade, respectivamente, de Consultor Jurídico e de Procurador-Geral do Município de Armação dos Búzios, subscreveram parecer concluindo pela legalidade da dispensa de licitação, fazendo menção expressa sobre a correlação entre o escopo do contrato e o objeto estatutário do INPP, sem se importarem tais pareceristas com o fato de que o Estatuto examinado estabelecesse, indistintamente, como objeto atividades em todo e qualquer



setor da vida, algo que já denotava a falta de idoneidade ético-profissional que seria uma das hipóteses autorizativas da dispensa de licitação, como descreve a redação do artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, a saber, as seguintes generalidades: educação, cultura, ensino, desenvolvimento institucional científico e tecnológico, gestão pública, privada e organizacional, integração entre instituições de ensino, empresas e comunidades, pesquisa, qualificação, treinamento, meio ambiente, assistência social, seguridade, previdência, informática, saúde, social, tecnológico e em todas as áreas abrangidas pelos setores públicos, privados e organizacionais, em suma, todas as áreas do conhecimento humano, o que torna dúbia a existência de uma expertise que autorizasse, de fato, a dispensa.

Destarte, a alegação dos réus acima mencionados em sua contestação conjunta de que meramente exararam parecer em prol da contratação ilegal não merece acolhida, pois a jurisprudência hodierna de nossos Tribunais Superiores é no sentido de que o advogado público é também responsável pela elaboração de parecer contrário à Lei que concorra para a prática de ato ilícito pelo gestor público e subsequente prejuízo ao Erário, mormente quando a hipótese não comporta a figura de erro escusável, mas sim de erro grosseiro. Portanto, é entendimento jurisprudencial hoje corrente de que o advogado público e não apenas os responsáveis por dinheiro e valores públicos são alcançados pela fiscalização das Cortes de Contas. Aliás, em âmbito federal, a norma do artigo 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União) aduz que são também responsáveis os agentes, ordenadores de despesas ou não, que praticarem ato com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, assim pareceristas técnicos podem ser pessoalmente responsabilizados se emitirem opinião carente de sustentação técnica plausível, ou se, em suas manifestações, agirem com dolo ou má-fé, ou cometerem erro evidente e inescusável.

As condutas praticadas pelos quarto e quinto réus, na ocasião Consultor Jurídico e Procurador-Geral do Município de Armação dos Búzios respectivamente, enquadram-se, com efeito, nas hipóteses de atos comissivos e dolosos de improbidade administrativa, pois só a má-fé explanaria a elaboração de pareceres favoráveis a celebração de uma contratação direta e sem licitação relacionada a um processo interno viciado, que não detinha projeto básico e nem pesquisa ou justificativa do preço milionário acordado. Além de apresentar o processo evidentemente deficiência das planilhas de quantitativos e custos unitários apresentados pelo solicitante contratado. Restando ainda de modo cristalino que o objeto da prestação de serviço requisitado pelo terceiro réu já não se subsumia a hipótese de dispensa prevista no artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93 por não ter o objeto do contrato relação com o disposto no artigo 218 da Constituição Federal.

Já em relação ao sexto e sétimo demandados, frise-se que o INPP fora citado por edital, sendo-lhe nomeado curador especial que apresentou contestação por negativa geral, enquanto o Presidente do aludido Instituto é revel, instituto este que já se envolvia em toda sorte de malversações de recursos públicos em outras Prefeituras Municipais e com o próprio Governo do Estado, nos idos de 2005 e 2006, com a celebração de contratos administrativos sem licitação. Deste modo, o instituto em voga no caso vertente desviou e apropriou-se ilegalmente de recursos públicos do Erário do Município de Armação dos Búzios, incidindo, assim, em prática de ato de improbidade administrativa prevista no artigo 10 c/c artigo 3º, ambos da Lei nº 8.429/92, eis que contratado ilegalmente e ainda tendo executado serviços diversos dos pactuados, percebendo, sem qualquer justificativa de preço, verbas milionárias, que foram liquidadas ainda com ordenações de despesas ilegais, a saber, com a utilização indevida de recursos dos royalties, o que constitui ainda prática criminosa perpetrada pelo ordenador de despesas, in casu, o terceiro réu, conforme tipo penal previsto no artigo 359-D do Código Penal.

Sobre o citado artigo 3º da Lei de Improbidade Administrativa não configura supérfluo asseverar que o mesmo preceitua serem aplicáveis às disposições da aludida Lei, no que for cabível, àquele 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. In casu, o INPP não só concorreu para o ato propondo os serviços à Administração Pública Municipal, em flagrante prejuízo do princípio da impessoalidade, como também se beneficiou das despesas ilegais perpetradas pelo terceiro réu, então Secretário Municipal de Saúde, enquanto o único hospital público desta cidade não tem



sequer um serviço médico legal para pronto atendimento de casos emergências para qualquer cidadão, independentemente de classe social e onde faltam remédios e tratamento adequado para a carente população buziana, muito embora esta cidade seja um dos destinos turísticos mais conhecidos do Brasil.

Quanto à lesividade, o próprio Superior Tribunal de Justiça entende que a ilegalidade de dispensa de procedimento licitatório para contratação do Poder Público gera prejuízo apto a ensejar nulidade e ressarcimento ao Erário, lesividade esta que é depreendida in re ipsa, na medida em que a Administração Pública deixa em virtude de condutas ímprobos dos administradores de contratar a melhor proposta. No caso em lume, em que sequer havia para o ato de dispensa de contratação de serviço de gestão de recursos humanos: projeto básico ou pesquisa prévia ou justificativa de preços, tal lesividade é ainda mais evidente. Sendo mais evidente ainda se for sopesado que a Administração Municipal praticamente torrou em valores históricos R\$ 2.022.189,44 (dois milhões e vinte e dois mil e cento e oitenta e nove reais e quarenta e quatro centavos) para a contratação de uma entidade não-governamental sem qualquer idoneidade, remunerando-a para a execução de serviços diversos dos contratados, a saber, para verdadeiro agenciamento de contratação de pessoal para exercício de atividades estatais típicas do setor de saúde pública, com recursos dos royalties em vulneração da vedação expressa contida no artigo 8º da Lei nº 7.990/89 e em violação a Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive com uma ardilosa maquiagem da Contabilidade Pública do Município de Armação dos Búzios, vez que a contabilização das despesas efetuadas com a espúria contratação do sétimo réu não fora feita como "Outras Despesas de Pessoal", mas sim como "Out.Serv.Terc. - P. Jurídica". Acrescentando-se que as despesas foram ainda ordenadas e liquidadas com base nas planilhas de serviços apresentadas unilateralmente pelo sexto réu, sem qualquer mediação pública, o que viola o disposto no artigo 63, § 2º, inciso III, da Lei nº 4.320/64.

Quanto a ordenar a despesa, tal tarefa será incumbida à autoridade administrativa a que se atribuam poderes decisórios para ordenar, expressa e formalmente, o pagamento da despesa, dando início ao controle do dispêndio do recurso público. Assim, nos termos o artigo 62 da Lei nº 4.320/64, que dispõe sobre as normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após a sua regular liquidação. Assim, a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo título. Então na seara dos contratos administrativos, certificado pelo regular processo de liquidação, o adimplemento da obrigação pelo contratado, autorizada estará à assinatura do ordenador da despesa para que se realize o pagamento, cabendo frisar que, no âmbito federal, por deliberação do Tribunal de Contas da União, a organização administrativa deve observar a dicotomia das funções, a fim de que a liquidação da despesa não seja feita também pelo ordenador da despesa, como método de ampliação do controle do dispêndio do recurso público. Destarte, o ordenador de despesa responderá, solidariamente, com o responsável pela liquidação da despesa e com outros agentes, se restar demonstrado que o pagamento efetivou-se de forma irregular, a exemplo do fiscal do contrato que atesta a execução, que não foi realizada seguida da liquidação da despesa pelo agente responsável, sem a comprovação necessária da execução do ajuste, com o ulterior pagamento pelo ordenador da despesa.

Deste modo, se ao ordenador de despesas é sobre quem recai o dever de prestar contas, incumbe a ele, precipuamente, verificar previamente a regularidade da documentação contida no processo apto a liberar o pagamento, em especial se for uma despesa ainda para uma área tão prioritária como a saúde pública. Destarte, a má-gestão dos recursos públicos destinados constitucional e legalmente para tal crucial área, o descalabro administrativo do Fundo Municipal de Saúde e até a malversação dos recursos públicos oriundos de receitas derivadas do ente estatal respectivo ou oriundos de transferências constitucionais ou de outras receitas dotadas para despesas na área da saúde pública: acarretam, ao final, não só o comprometimento do atendimento da saúde pública à população, como também acarretam tais fatores a própria perda de vidas, além da violação do compromisso programático do ente estatal com a prestação adequada deste serviço prioritário para toda a população.



Frise-se que o descalabro na área da saúde pública de Armação dos Búzios era tão ignominioso que este não fora o único contrato celebrado com dispensa de licitação que gerara prejuízo milionário ao Erário Municipal, pois no Processo de Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro vários processos da área da Secretária Municipal de Saúde, gerida pelo terceiro réu, hoje Prefeito de Armação dos Búzios, foram reunidos para julgamento em conjunto chegando àquela Corte então a conclusão de que o prejuízo ao Erário causado pelo terceiro demandado fora, com valores atualizados em 2010, de mais de 13 milhões de reais em virtude de toda a sorte de contratação ilegal do denominado 'terceiro setor' (entidades não-governamentais), sendo que além do INPP, outra entidade não-governamental contratada sem licitação para desenvolvimento institucional denominado "Saúde Fiscal", para orientação de procedimentos e acompanhamentos da Segregação do Fundo Municipal de Saúde fora a Organização Nacional de Estudos e Projetos - ONEP, mas que servira também como verdadeira 'agência de empregos' para admissão de agentes comunitários de saúde, sem concurso público como destaca a Sub-Procuradoria Geral de Justiça em ação penal proposta perante a 2ª Instância em face do primeiro e terceiro demandados, além de outras pessoas apontadas como coautoras do delito previsto no artigo 89 da Lei Geral de Licitações, sendo imputado ainda ao ora terceiro réu naquela ação penal o crime de ordenação de despesa não autorizada por lei, vez que as despesas foram pagas também com recursos dos royalties do petróleo percebidos por esta municipalidade por compensações financeiras, nos moldes da Lei nº 7.990/89. Somente um dos contratos sem licitação celebrado com a ONEP tinha o preço global de R\$ 4.476.987,24 (quatro milhões e quatrocentos e setenta e seis mil e novecentos e oitenta e sete reais e vinte e quatro centavos).

Os prejuízos causados pela Chefia do Poder Executivo que fora exercida pelo primeiro réu e pela gestão do terceiro réu à frente da Secretaria Municipal de Saúde na combalida seara da saúde nesta cidade são tão grandes, que o Ministério Público pediu liminarmente quando do ajuizamento desta demanda a indisponibilidade dos bens de todos os réus, o que foi decretado por este Juízo conforme decisão de fl. 21. Destarte, como um gestor que tem seus bens bloqueados pela Justiça por prejuízo milionário causado aos cofres municipais pode continuar agora a exercer a Administração Pública Superior do Município à frente da Chefia do Poder Executivo Municipal quando é ainda acusado pelo Ministério Público em outra demanda coletiva por já como Prefeito Municipal ter descumprido a Lei Orçamentária no exercício fiscal de 2014? Tal resposta, sem prejuízo ao direito ao duplo grau de jurisdição na seara da responsabilização por atos de improbidade administrativa, somente poderá ser encontrada no eficaz abrigo do Poder Cautelar conferido ao Juiz, que tem previsão legal na própria Lei de Improbidade.

Em razão dos prejuízos milionários causados pela Administração Pública Municipal do primeiro réu durante o exercício de seu mandato eletivo como Prefeito Municipal desta cidade e durante a gestão do terceiro réu, subordinado do primeiro, à frente da Secretaria Municipal de Saúde é que se acolhe ainda a tese do Parquet com fulcro no artigo 50 do Código Civil para desconsiderar a pessoa jurídica e impor a obrigação de ressarcimento ao Erário também ao sexto réu, Presidente do INPP.

Diante, assim, das considerações acima, reputo que os agentes públicos demandados perpetraram, portanto, atos de improbidade administrativa que causaram milionário prejuízo ao Erário Municipal, pois os mesmos de forma comissiva e dolosa, sendo que o primeiro réu também de forma omissiva, deram ensejo à realização de despesa indevida mediante contratação direta em desacordo com o princípio da legalidade, dispensando indevidamente o procedimento licitatório, permitindo assim, o enriquecimento ilícito de extraneus. Frisando-se que a contratação direta de entidade não-governamental para suposta prestação de serviços de gestão, assessoria e controle de recursos humanos de programa governamental de "Saúde da Família", além de não se adequar a hipótese prevista no artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, que rege as licitações e contratos administrativos do Poder Público, violara ainda o princípio da impessoalidade por inexistir no respectivo processo administrativo em que se celebrou o espúrio pacto: projeto básico ou pesquisa ou justificativa de preços e nem tão pouco razão justificada de escolha do contratado, mas mera indicação do contratado pelo então Secretário Municipal de Saúde, tendo sido a instituição escolhida quem apresentara unilateralmente, mas com deficiência, planilha de



quantitativos e custos unitários.

Aliás, o documento inaugural do Processo Administrativo nº 2331/07, no âmbito da Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios, que deu ensejo à contratação direta e ilegal do INPP é justamente a solicitação de serviço feita pelo então Secretário Municipal de Saúde, terceiro demandado, ao Ex-Prefeito do Município, primeiro demandado, no qual já indicava a contratação direta do aludido instituto, sendo certo que uma das exigências legais para a dispensa de licitação é a instrução do processo interno com a razão da escolha do fornecedor ou executante, além da justificativa de preço, ex-vi do artigo 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei nº 8.666/93, que rege as licitações e contratos administrativos do Poder Público, devendo a escolha do fornecedor ser motivada, assim, como adverte o Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Jessé Torres Pereira Junior, em sua obra "Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública" da editora "Renovar", as razões de escolha de um contratado direto, com dispensa de licitação, decerto que devem passar pela modicidade do preço, pela conveniência do prazo, pela qualidade do serviço e pela idoneidade do fornecedor, sendo que nos autos do processo administrativo citado nenhuma dessas questões aventadas pelo Insigne Jurista e que são condição sine qua nom para a regularidade do ato de dispensa foram analisadas, em especial o preço de R\$ 1.733.305,22 (um milhão e setecentos e trinta e três mil e trezentos e cinco reais e vinte e dois centavos). Preço este acordado para um contrato administrativo com prazo de vigência de apenas seis meses para prestação suposta de serviços de gestão, assessoria e controle de recursos humanos de programa governamental de "Saúde da Família", donde se deduz que o verdadeiro escopo da avença era o enriquecimento de terceiro com o desvio de recursos públicos e quiçá o enriquecimento dos próprios agentes envolvidos, lembrando-se mais uma vez que o Ex-Prefeito, primeiro réu, está sendo acionado pelo Ministério Público em outra demanda coletiva por evolução patrimonial incompatível com a sua renda durante parte do período de exercício de seu mandato eletivo.

Ressalta-se, assim, que o documento "Razão da Escolha e Justificativa" subscrito pelo demandado André Granado, à fl. 44 do processo administrativo ora em análise revelou-se de total inconsistência, não tendo sido analisado a questão da necessária modicidade do preço, a conveniência do prazo, a qualidade do serviço e a idoneidade do fornecedor e nem tão pouco a própria necessidade de tal serviço, que, em verdade, era totalmente despiciendo, haja vista que os serviços executados e remunerados com realizações de despesas ilegais eram de outra natureza, tendo servido o INPP, como concluiu a Corte de Contas, em Processo de Tomada de Contas Especial, que tal entidade serviu como verdadeira agência de empregos para a vulneração da regra constitucional do concurso público.

Ao se sopesar que os serviços prestados foram ainda diversos dos contratados, uma vez que o INPP serviu como verdadeiro 'agenciador de empregos' para alocação de pessoal em atividades típicas de pessoal da área de saúde pública, cujos quadros devem ser preenchidos mediante realização de concurso público, passa-se a considera-se então o prazo de vigência de apenas seis meses do espúrio contrato administrativo celebrado sem licitação prévia e a considerar-se o fato de que este município não detém mais de vinte e sete mil habitantes para concluir-se que houve, portanto, clara malversação de recursos públicos, pois o preço contratado nem para o julgador mais imaginativo não se justificaria, mormente porque as despesas ainda eram liquidadas com bases em planilhas unilaterais apresentadas pelo contratado, sem qualquer medição pública.

Quantos médicos, enfermeiros e demais profissionais de saúde foram contratados pelo INPP, como interposta pessoa, para o desempenho de atividades típicas de profissionais na seara da saúde pública municipal pelo prazo de apenas seis meses, para que o preço acordado fosse de R\$ 1.733.305,22 (um milhão e setecentos e trinta e três mil e trezentos e cinco reais e vinte e dois centavos)?

De fato não se sabe, pois tais despesas foram lançadas na Contabilidade Pública como despesas de serviço e não como despesas de pessoal, para que se olvidasse o controle dos gastos públicos impingido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo ainda certo que as despesas eram liquidadas com recursos dos royalties do petróleo, que são recursos cuja utilização é vedada para o pagamento de pessoal, salvo com despesas de pessoal relacionadas ao ensino público básico em tempo integral, que algo que inexiste nesta municipalidade, bem como algo que quase inexiste





no Brasil em geral a denominada educação pública em tempo integral, o que seria uma boa solução para o bom emprego dos recursos dos royalties do petróleo, o que fatalmente melhoraria com os anos a evasão escolar e os índices de violência ao possibilitar a melhor qualificação de um imenso universo de jovens da periferia desta cidade, que estão mergulhados em problemas com as drogas, abuso de álcool e conflitos com a Lei. Quanto à melhoria da saúde pública, que dispõe de previsão legal de realização de despesas mínimas obrigatórias a serem feitas por todos os entes federativos de acordo com a Lei Complementar nº 141/2012, que regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, estabelecendo critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo, o que realmente falta para a superação do estado de calamidade da saúde pública no Brasil é uma melhor gestão e aplicação dos recursos financeiros destinados para este setor, sendo que a pior epidemia que atinge a saúde no Brasil é o germe da corrupção.

Ainda na seara das circunstâncias do caso em comento que conspurcaram o princípio da impessoalidade na escolha do INPP, a par da violação do princípio da legalidade dessumida pela inobservância procedimental do processo interno para realização de contratação que já não se subsumia a hipótese legal invocada pelos então administradores da municipalidade e a par da violação do princípio da modicidade que também denotava claramente a afronta intencional à impessoalidade, há outro dado importante que reforça ainda mais a constatação da vulneração do referido princípio: cinge-se então ao fato de que a entidade do denominado 'terceiro setor' escolhida, além de prever em seu Estatuto Social como objeto social uma generalização de atividades dos mais variados setores do conhecimento humano que expungiria assim a expertise demandada pela própria exceção invocada pela Administração Pública do artigo 24, inciso XIII, da Lei Geral de Licitações, estava ela ainda envolvida em toda sorte de ilegalidades e irregularidades em outras Prefeituras deste Estado e com o próprio Governo do Estado no período 2005 e 2006, em função de inúmeras contratações com dispensa de licitação e sem justificativa de preço com as quais tal entidade fora agraciada.

Além da conspurcação do princípio da legalidade e da impessoalidade, incidiram todos os demandados ainda na vulneração do princípio da moralidade administrativa, que é outro princípio setorial da Administração, mormente porque por moralidade administrativa se entende não a moral comum, mas sim uma moral jurídica traduzida em um conjunto de regras de boa administração, que nem de longe foram aplicadas no caso em tela. Sendo que o direito a boa administração, inclusive com observância não só do que é legal, mas também do que é ético, traduz-se em um interesse metajurídico de toda a coletividade. No caso em lume, o real objeto do contrato ilegal ainda era diverso do declarado, apenas para que se tenha uma idéia de que forma antiética agiram os agentes públicos envolvidos. Sendo ainda certo que o segundo réu, como Secretário Municipal de Administração não poderia estar insciente de que havia contratação ilegal de pessoal para a área da saúde mediante o desvirtuamento do contrato administrativo cujo instrumento o próprio agente assinara em conjunto com o contratado. De igual modo, o quinto réu, Procurador-Geral do Município teve também ciência de o objeto contratado era diverso do efetivamente prestado quando oficiara, no bojo do processo administrativo que resultara na contratação direta e ilegal do INPP, favoravelmente a celebração de aditivo contratual para prorrogação da vigência da espúria avença com a aludida entidade não-governamental.

Os primeiro e terceiro demandados além de atentaram contra os princípios da Administração Pública, mediante ação dolosa, praticando ato proibido por lei, vulnerando, especificamente, os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa, além dos princípios da obrigatoriedade da realização de licitação para contratação de serviços, da eficiência e da economicidade, vulneraram ainda os referidos o princípio da publicidade, pois o ato de dispensa e a contratação do INPP somente fora publicada no Boletim Oficial do Município em 19.10.2007, tendo sido a dispensa ratificada pelo Secretário da pasta em 20.03.2007, em suma o ato ora inquinado restou na obscuridade, como um ato secreto por praticamente sete meses, isto quando já expirada a vigência do prazo contratual inicialmente estabelecido entre a municipalidade e o INPP, donde se deduz ainda o quão ilegal e ofensivo à moralidade administrativa consistiu a manutenção de



um ato secreto e, por sua vez, ilegal que acarretava enorme prejuízo ao Erário Municipal ante ao fato de que preço estabelecido para a prestação do serviço ter sido flagrantemente desarrazoado, serviço que, na realidade era diverso do declarado. Sendo tal valor desarrazoado e desproporcional um elemento que leva a este Juízo concluir que a intenção dos agentes envolvidos, ainda em comunhão de ações e desígnios com os extraneus citados nesta demanda, mormente primeiro e terceiro demandados, era o de desviar recursos públicos em proveito destes terceiros e quiçá em proveito próprio.

O mais impressionante é que o Termo Aditivo assinado entre o terceiro réu e o INPP, representado por seu Presidente, que renovou o contrato com esta entidade, mais uma vez sem nenhuma justificativa de preços, bem como o ato subsequente deste terceiro demandado que autorizou a emissão do correspondente empenho, ao preço adicional de R\$ 288.884,22 (duzentos e oitenta e oito mil, oitocentos e oitenta e quatro reais e vinte e dois centavos), não foram os mesmos sequer publicados no Diário Oficial do Município, donde se deduz que era intencional a manutenção do ato como secreto, mormente ante a sua cristalina ilegalidade. Apenas para se tenha uma noção da falta de razoabilidade do preço acordado neste Termo Aditivo sem qualquer justificativa cinge-se ao fato de que o prazo de prorrogação era de mais um mês.

Quanto à violação do princípio da publicidade há de se salientar que o primeiro réu, como Chefe do Poder Executivo Municipal, tinha o dever de cobrar de seu subordinado, terceiro réu, após suas ratificações aos atos de dispensa que os mesmos fossem publicados na imprensa oficial do Município.

O terceiro réu ainda ofendeu de sobremaneira o princípio da legalidade quando ordenou despesas em desacordo com a Lei, tendo violado a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei nº 4.320/64 com a maquiagem da Contabilidade Pública e a liquidação de despesas com base em planilhas unilateralmente apresentadas pelo contratado, sem qualquer medição pública, além de ter utilizado recursos dos royalties do petróleo para pagamento de pessoal contratada ilegalmente.

Quanto a quarto e quinto demandados, ambos são responsáveis pelos inequívocos e grosseiros erros contidos na elaboração de seu parecer conjunto em prol do ato de dispensa de licitação, sendo que o quinto demandado, na qualidade de Procurador-Geral do Município, depois de ter elaborado tal escuso parecer inicial que deu azo à contratação ilegal no respectivo processo administrativo viciado, ainda oficiou naquele processo pela prorrogação contratual sem que tenha sequer se detido sobre toda a gama de ilegalidades, a par da dispensa ilegal de licitação, que vinham sendo perpetradas pela Secretaria Municipal de Saúde, dentre as quais: a total falta de publicidade do ato, que apenas fora publicizado após o término da vigência do prazo contratual, e liquidação irregular de despesas apenas com planilhas unilaterais apresentadas pelo contratado, sem medição pública. Sem contar ainda com o fato de que os serviços prestados eram ainda diversos dos contratados. Com efeito, resta claro que os pareceristas diante desta profusão de ilegalidades, inclusive ante a falta de projeto básico e ausência de pesquisa e justificativa de preços com clara ofensa ao princípio da economicidade, agiram os mesmos com absoluta má-fé em comunhão de desígnios com os dois Secretários Municipais demandados e com o próprio Ex-Prefeito Municipal.

Insta acentuar a hipótese de que, se um Procurador de um determinado ente municipal, encarregado de assessorar juridicamente a chefia do Poder Executivo Municipal e o ordenador de despesa, em determinado processo interno de dispensa de licitação para eventual contratação direta de um serviço complexo, por eventual ignorância jurídica ou falta de expertise técnica sobre a natureza do serviço, opine favoravelmente em relação a tal dispensa que se revele inteiramente ilegal, de modo culposo, e, prima facie, não de modo doloso, tal ato, então, já em uma improbidade administrativa consubstanciar-se-á, pois nesse caso seria indubitavelmente inescusável que o agente em tal relevante posição não detivesse o conhecimento jurídico sobre a matéria. No entanto, quando os erros perpetrados pelos advogados públicos são, em verdade, grosseiros, o que se depreende é a má-fé e o dolo. Nesta esteira, o Supremo Tribunal Federal em razão de julgamentos recentes dos quais se destacam como leading cases os Mandados de Segurança nºs 24.073-3-DF, 24.584-1-DF e 24.631-6-DF, firmou a posição de que a irresponsabilidade outrora reputada para os advogados públicos por pareceres jurídicos não se coadunava com o Estado Democrático de Direito e que os mesmos podem ser responsabilizados



perante os Tribunais de Contas por atos administrativos, até então reputados como meramente enunciativos e não vinculativos, e que podem também ser responsabilizados pessoalmente acerca de opinião em processos de licitação e contratação do Poder Público, quando agirem com dolo ou má-fé ou cometerem erro evidente e inescusável. Assim, o novel entendimento é de que os pareceres constituem a fundamentação jurídica e integram às decisões dos ordenadores de despesas, em consequência, pareceres, flagrantemente, equivocados de advogados públicos na seara das licitações e contratos do Poder Público, mesmo que não emitidos de forma dolosa, gerarão a reponsabilidade dos pareceristas e também se consistirão em atos de improbidade administrativa.

Em relação aos terceiros ora demandados, que são estranhos ao serviço público, estes podem induzir o agente público à prática do ato de improbidade administrativa, podem concorrer para prática de ato de improbidade ou, podem, sem exercerem qualquer influência no animus do agente público e sem concorrer para o ato ou auxiliá-lo, beneficiar-se do ato de improbidade. No caso vertente, os extraneus, que consistem no sexo e sétimo réu, a quem é aplicada a teoria da desconsideração da pessoa jurídica, ambos concorreram, prima facie, com os agentes públicos para a prática dos atos ilícitos ora apurados e para a violação de uma série de princípios Setoriais da Administração Pública, princípios explícitos e implícitos, bem como se beneficiaram deles, enriquecendo ilícitamente.

Registre-se que na nova ordem Pós-Positivista, os princípios deixaram de ser meros complementos das regras ou como elementos de integração de lacunas jurídicas, tornando-se as próprias formas de expressão das normas jurídicas, que contêm princípios e regras. Em face da normatização dos princípios, no âmbito da atuação da Administração Pública exsurge toda uma deontologia que rege a atuação da atividade administrativa e a atuação de seus agentes, pressupondo, necessariamente, que todos os atos administrativos sejam valorados com as regras e os princípios que os informam. Tal deontologia vem expressa, assim, no já mencionado dever de probidade, Diante disto, a novel hermenêutica aponta que o princípio da probidade, no que concerne a boa gestão administrativa, tem uma amplitude ainda mais vasta que o próprio princípio da moralidade. Assim, quando o agente público deixa de observar a normatização existente, o que inclui toda a ordem de princípios, e não apenas o princípio da moralidade, age, então, como um gestor improbus, absorvendo o princípio da probidade, por sua amplitude, o próprio princípio da moralidade, além de outros princípios, mormente os princípios setoriais da Administração Pública. Probidade, por via de consequência, é o dever ético do agente público de observar na sua atuação à ordem jurídica como um todo, não se desviando da observância estrita à ordem dos princípios e a juridicidade haurida de toda a estrutura jurídica.

Assim, em relação ao 1º réu reputo que o mesmo incorreu nos seguintes atos de improbidade administrativa: a) atos de improbidade administrativa que causaram prejuízo ao erário, mediante ação e omissão dolosas, nos moldes do artigo 10, caput, e incisos I, II, V, VIII, XI e XII, da Lei nº 8.429/92; b) atos de improbidade administrativa que atentaram contra os princípios da Administração Pública, mediante ação e omissão dolosas, nos moldes do artigo 11, caput, e incisos I e IV, da Lei nº 8.429/92. Ressaltando-se que na qualidade de Prefeito Municipal e responsável pela Administração Superior e pela fiscalização dos atos de seus subordinados, o mesmo além de ter ratificado o ato espúrio de dispensa ilegal, manteve-se dolosamente omissivo quanto ao seu poder-dever de anular atos ilegais perpetrados por seus Secretários Municipais e demais subordinados.

Em relação ao 2º réu reputo que o mesmo incorreu nos seguintes atos de improbidade administrativa: a) atos de improbidade administrativa que causaram prejuízo ao erário, mediante ação e omissão dolosas, nos moldes do artigo 10, caput, e incisos I, II, V, VIII, XI e XII, da Lei nº 8.429/92; b) atos de improbidade administrativa que atentaram contra os princípios da Administração Pública, mediante ação dolosa, nos moldes do artigo 11, caput, da Lei nº 8.429/92. Ressaltando-se que como Secretário Municipal de Administração o mesmo deveria ter ciência da contratação ilegal de pessoal por interposta pessoa com pagamento de despesas ilegais.

Em relação ao 3º réu reputo que o mesmo incorreu nos seguintes atos de improbidade administrativa: a) atos de improbidade administrativa que causaram prejuízo ao erário, mediante ações dolosas, nos moldes do artigo 10, caput, e incisos I, II, V, VIII, XI e XII, da Lei nº 8.429/92;



b) atos de improbidade administrativa que atentaram contra os princípios da Administração Pública, mediante ação dolosa, nos moldes do artigo 11, caput, e incisos I e IV, da Lei nº 8.429/92. Ressaltando-se que como Secretário Municipal de Saúde foi ele o ator principal de todas as ilegalidades e irregularidades ora apuradas em relação à contratação ilegal do INPP.

Em relação ao 4º réu reputo que o mesmo incorreu nos seguintes atos de improbidade administrativa: a) atos de improbidade administrativa que causaram prejuízo ao erário, mediante ação dolosa, nos moldes do artigo 10, caput, e incisos I, II, V, VIII, e XII, da Lei nº 8.429/92; b) atos de improbidade administrativa que atentaram contra os princípios da Administração Pública, mediante ação dolosa, nos moldes do artigo 11, caput, da Lei nº 8.429/92. Ressaltando-se que na qualidade de Consultor Jurídico que oficiou no processo administrativo viciado, exarando parecer favorável a contratação ilegal do INPP, agiu o mesmo de má-fé, pois seu parecer reveste-se de erro grosseiro e inadmissível.

Em relação ao 5º réu reputo que o mesmo incorreu nos seguintes atos de improbidade administrativa: a) atos de improbidade administrativa que causaram prejuízo ao erário, mediante ação e omissão dolosas, nos moldes do artigo 10, caput, e incisos I, II, V, VIII, XI e XII, da Lei nº 8.429/92; b) atos de improbidade administrativa que atentaram contra os princípios da Administração Pública, mediante ação e omissão dolosas, nos moldes do artigo 11, caput, e incisos I e IV, da Lei nº 8.429/92. Ressaltando-se que na qualidade de Procurador-Geral do Município que oficiou no processo administrativo viciado, exarando parecer favorável a contratação ilegal do INPP, agiu o mesmo de má-fé, pois seu parecer reveste-se de erro grosseiro e inadmissível. Ademais, oficiando favoravelmente a prorrogação contratual o mesmo pôde ter ciência pelos autos do processo administrativo viciado das irregularidades e ilegalidades que posteriormente foram cometidas a elaboração de seu parecer inicial, nada obtemperando ou opondo quanto a tais idiosincrasias e teratologias jurídicas facilmente perceptíveis a qualquer advogado público.

Nos moldes dos artigos 3º e 6º da Lei nº 8.429/92, o extraneus que se beneficie de atos de improbidade administrativa, poderá incorrer nas sanções cabíveis, que estão previstas na Lei de Improbidade Administrativa, podendo ainda perder os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio ilicitamente.

Assim, em relação aos 6º a 7º réus reputo que os mesmos incorreram nos seguintes atos de improbidade administrativa: a) atos de improbidade administrativa que causaram prejuízo ao erário, concorrendo para os atos dos agentes públicos, mediante ações dolosas, nos moldes do artigo 10, caput, e incisos I, II, V, VIII, XI e XII, da Lei nº 8.429/92; b) atos de improbidade administrativa que atentaram contra os princípios da Administração Pública, concorrendo para o ato do agente público, mediante ação dolosa, nos moldes do artigo 11, caput, e inciso I e IV, da Lei nº 8.429/92.

**DISPOSITIVO:**

Ex positis, JULGO PROCEDENTE EM PARTE A DEMANDA, extinguindo o processo com resolução do mérito, com fulcro no art. 269, I, do Código de Processo Civil, reputando que o 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º réus, respectivamente ANTÔNIO CARLOS PEREIRA DA CUNHA, RAIMUNDO PEDROSA GALVÃO, ANDRÉ GRANADO NOGUEIRA DA GAMA, NATALINO GOMES DE SOUZA FILHO, HERON ABDON SOUZA, INSTITUTO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - INPP e JOSÉ MARCOS SANTOS PEREIRA perpetraram atos de improbidade administrativa que causaram prejuízo ao erário e atentaram contra os princípios da Administração Pública, notadamente os princípios da probidade, legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade, eficiência e economicidade, além do princípio da obrigatoriedade da licitação para contratação do Poder Público mediante condutas dolosas, que diretamente violaram o artigo 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal e os artigos 2º, 24, inciso XIII, 26, caput, e parágrafo único, incisos II e III, todos da Lei nº 8.666/93. O 1º, 2º e 5º réus ainda praticaram omissões dolosas, pois deixaram de exercer a autotutela haurida do controle interno dos atos administrativos. Bem como o terceiro réu ainda vulnerou a Lei de



Responsabilidade Fiscal, a Lei Federal nº 4.320/64, no seu artigo 63, § 2º, incisos I e III, a Lei Federal nº 8.666/93, nos seus artigos 26, 61, parágrafo único, e 67, § 1º e a Lei Federal nº 7.990/89, no seu artigo 8º.

O 1º réu, ANTÔNIO CARLOS PEREIRA DA CUNHA, incorreu nos seguintes atos de improbidade administrativa: a) atos de improbidade administrativa que causaram prejuízo ao erário, mediante ação e omissão dolosas, nos moldes do artigo 10, caput, e incisos I, II, V, VIII, XI e XII, da Lei nº 8.429/92; b) atos de improbidade administrativa que atentaram contra os princípios da Administração Pública, mediante ação e omissão dolosas, nos moldes do artigo 11, caput, e incisos I e IV, da Lei nº 8.429/92. Ressaltando-se que na qualidade de Prefeito Municipal e responsável pela Administração Superior e pela fiscalização dos atos de seus subordinados, o mesmo além de ter ratificado o ato espúrio de dispensa ilegal, manteve-se dolosamente omissivo quanto ao seu poder-dever de anular atos ilegais perpetrados por seus Secretários Municipais e demais subordinados.

Aplico-lhe, por via de consequência, as seguintes sanções que estão previstas no artigo 12 da Lei nº 8.429/92:

a) Em decorrência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sopesando em relação aos fatos apurados nesta demanda coletiva que o aludido réu, no exercício da Chefia do Poder Executivo Municipal, causou milionário prejuízo ao Erário, concorrendo e também se omitindo dolosamente para que seu Secretário de Saúde dispensasse ilegalmente o procedimento licitatório, sem qualquer publicidade, e ainda ordenasse o pagamento ilegal de verbas públicas, para que terceiros se enriquecessem ilicitamente: condeno-o solidariamente com os demais a ressarcir integralmente o dano causado ao Município de Armação dos Búzios, consubstanciado no valor de R\$ 2.022.189,44 (dois milhões e vinte e dois mil e cento e oitenta e nove reais e quarenta e quatro centavos), que corresponde meramente ao valor histórico do contrato administrativo nulo de prestação de serviços e de seu termo aditivo, quantia esta que deverá ser atualizada monetariamente desde a ordenação das despesas ilegais e acrescido de juros de mora de 1% ao mês, a contar da citação, ex-vi do inciso II do artigo 12, da Lei nº 8.429/92;

b) Em decorrência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sopesando que o aludido réu, na qualidade de Chefe do Poder Executivo do Município de Armação dos Búzios, afrontou, mediante ações e omissões dolosas, princípios reitores da Administração Pública, notadamente os princípios da probidade, legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade, eficiência e economicidade, além do princípio da obrigatoriedade do procedimento licitatório: condeno-o ao pagamento de multa civil correspondente a 100 vezes o valor do subsídio percebido pelo agente político à época dos fatos, que deverá ser acrescida ainda de juros de mora de 1% ao mês, a contar da citação, ex-vi do inciso III do artigo 12, da Lei nº 8.429/92;

c) Em decorrência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sopesando que o aludido réu causou milionário prejuízo ao erário, concorrendo e também se omitindo dolosamente para que seu Secretário de Saúde dispensasse ilegalmente o procedimento licitatório, sem qualquer publicidade, e ainda ordenasse o pagamento ilegal de verbas públicas, para o enriquecimento ilícito de terceiros: condeno-o a perda de seus direitos políticos pelo período de oito anos, bem como a perda de cargo, função ou emprego público, que, porventura, o mesmo esteja hodiernamente exercendo, ex-vi do inciso II do artigo 12, da Lei nº 8.429/92.

Em relação ao 2º réu, RAIMUNDO PEDROSA GALVÃO, reputo que o mesmo incorreu nos seguintes atos de improbidade administrativa: a) atos de improbidade administrativa que causaram prejuízo ao erário, mediante ação e omissão dolosas, nos moldes do artigo 10, caput, e incisos I, II, V, VIII, XI e XII, da Lei nº 8.429/92; b) atos de improbidade administrativa que atentaram contra os princípios da Administração Pública, mediante ação dolosa, nos moldes do artigo 11, caput, da Lei nº 8.429/92. Ressaltando-se que como Secretário Municipal de Administração o mesmo deveria ter ciência da contratação ilegal de pessoal por interposta pessoa com pagamento de despesas ilegais.

Aplico-lhe, por via de consequência, as seguintes sanções que estão previstas no artigo 12 da Lei nº 8.429/92:

a) Em decorrência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sopesando em



relação aos fatos apurados nesta demanda coletiva que o aludido réu, na qualidade de Secretário Municipal de Administração, causou milionário prejuízo ao Erário, concorrendo dolosamente para um ato de dispensa ilegal de procedimento licitatório e ainda se omitindo quanto à contratação ilegal de pessoal por interposta pessoa com pagamento de despesas ilegais, para que terceiros se enriquecessem ilicitamente: condeno-o solidariamente com os demais a ressarcir integralmente o dano causado ao Município de Armação dos Búzios, consubstanciado no valor de R\$ 2.022.189,44 (dois milhões e vinte e dois mil e cento e oitenta e nove reais e quarenta e quatro centavos), que corresponde meramente ao valor histórico do contrato administrativo nulo de prestação de serviços e de seu termo aditivo, quantia esta que deverá ser atualizada monetariamente desde a ordenação das despesas ilegais e acrescido de juros de mora de 1% ao mês, a contar da citação, ex-vi do inciso II do artigo 12, da Lei nº 8.429/92;

b) Em decorrência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sopesando que o aludido réu, na qualidade de Secretário Municipal de Administração do Município de Armação dos Búzios, afrontou, mediante ação e omissões dolosas, princípios reitores da Administração Pública, notadamente os princípios da probidade, legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, eficiência e economicidade, além do princípio da obrigatoriedade do procedimento licitatório: condeno-o ao pagamento de multa civil correspondente a 40 vezes o valor do subsídio percebido pelo agente político à época dos fatos, que deverá ser acrescida ainda de juros de mora de 1% ao mês, a contar da citação, ex-vi do inciso III do artigo 12, da Lei nº 8.429/92;

c) Em decorrência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sopesando em relação aos fatos apurados nesta demanda coletiva que o aludido réu, na qualidade de Secretário Municipal de Administração, causou milionário prejuízo ao Erário, concorrendo dolosamente para um ato de dispensa ilegal de procedimento licitatório e ainda se omitindo quanto à contratação ilegal de pessoal por interposta pessoa com pagamento de despesas ilegais, para que terceiros se enriquecessem ilicitamente: condeno-o a perda de seus direitos políticos pelo período de seis anos, bem como a perda de cargo, função ou emprego público, que, porventura, o mesmo esteja hodiernamente exercendo, ex-vi do inciso II do artigo 12, da Lei nº 8.429/92.

Em relação ao 3º réu, ANDRÉ GRANADO NOGUEIRA DA GAMA, reputo que o mesmo incorreu nos seguintes atos de improbidade administrativa: a) atos de improbidade administrativa que causaram prejuízo ao erário, mediante ações dolosas, nos moldes do artigo 10, caput, e incisos I, II, V, VIII, XI e XII, da Lei nº 8.429/92; b) atos de improbidade administrativa que atentaram contra os princípios da Administração Pública, mediante ação dolosa, nos moldes do artigo 11, caput, e incisos I e IV, da Lei nº 8.429/92. Ressaltando-se que como Secretário Municipal de Saúde foi ele o ator principal de todas as ilegalidades e irregularidades ora apuradas em relação à contratação ilegal do INPP.

Aplico-lhe, por via de consequência, as seguintes sanções que estão previstas no artigo 12 da Lei nº 8.429/92:

a) Em decorrência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sopesando em relação aos fatos apurados nesta demanda coletiva que o aludido réu, na qualidade de Secretário Municipal de Saúde do Município de Armação dos Búzios, foi ele o principal responsável pelo prejuízo milionário causado o Erário, concorrendo dolosamente para um ato de dispensa ilegal de procedimento licitatório e concorrendo também dolosamente para a contratação ilegal de pessoal por interposta pessoa com pagamento de despesas ilegais, despesas estas que foram ordenadas pelo próprio, para que terceiros se enriquecessem ilicitamente: condeno-o solidariamente com os demais a ressarcir integralmente o dano causado ao Município de Armação dos Búzios, consubstanciado no valor de R\$ 2.022.189,44 (dois milhões e vinte e dois mil e cento e oitenta e nove reais e quarenta e quatro centavos), que corresponde meramente ao valor histórico do contrato administrativo nulo de prestação de serviços e de seu termo aditivo, quantia esta que deverá ser atualizada monetariamente desde a ordenação das despesas ilegais e acrescido de juros de mora de 1% ao mês, a contar da citação, ex-vi do inciso II do artigo 12, da Lei nº 8.429/92;

b) Em decorrência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sopesando que o aludido réu, na qualidade de Secretário Municipal de Saúde do Município de Armação dos Búzios, afrontou, mediante ações dolosas, princípios reitores da Administração Pública, notadamente os



princípios da probidade, legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade, eficiência e economicidade, além do princípio da obrigatoriedade do procedimento licitatório, tendo sido o maior responsável pelos fatos ilícitos apurados nesta demanda: condeno-o ao pagamento de multa civil correspondente a 100 vezes o valor do subsídio percebido pelo agente político à época dos fatos, que deverá ser acrescida ainda de juros de mora de 1% ao mês, a contar da citação, ex-vi do inciso III do artigo 12, da Lei nº 8.429/92;

c) Sopesando que o aludido réu causou prejuízo ao erário, concorrendo para atos de dispensa ilegal de procedimentos licitatórios e pagamento de verbas públicas mediante ordenação de despesas ilegais, inclusive grande parte delas indevidamente liquidadas sem medições públicas, para que terceiros se enriquecessem ilicitamente, condeno-o a perda de seus direitos políticos pelo período de oito anos, bem como a perda do mandato eletivo de Prefeito do Município de Armação dos Búzios que o demandado hodiernamente exerce, ex-vi do inciso II, do artigo 12 da Lei nº 8.429/92.

Em relação ao 4º réu, NATALINO GOMES DE SOUZA FILHO, reputo que o mesmo incorreu nos seguintes atos de improbidade administrativa: a) atos de improbidade administrativa que causaram prejuízo ao erário, mediante ação dolosa, nos moldes do artigo 10, caput, e incisos I, II, V, VIII, e XII, da Lei nº 8.429/92; b) atos de improbidade administrativa que atentaram contra os princípios da Administração Pública, mediante ação dolosa, nos moldes do artigo 11, caput, da Lei nº 8.429/92. Ressaltando-se que na qualidade de Consultor Jurídico que oficiou no processo administrativo viciado, exarando parecer favorável a contratação ilegal do INPP, agiu o mesmo de má-fé, pois seu parecer reveste-se de erro grosseiro e inadmissível.

Aplico-lhe, por via de consequência, as seguintes sanções que estão previstas no artigo 12 da Lei nº 8.429/92:

a) Em decorrência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sopesando em relação aos fatos apurados nesta demanda coletiva que o aludido réu, na qualidade de Consultor Jurídico do Município de Armação dos Búzios, causou milionário prejuízo ao Erário, concorrendo dolosamente para um ato de dispensa ilegal de procedimento licitatório, para que terceiros se enriquecessem ilicitamente: condeno-o solidariamente com os demais a ressarcir integralmente o dano causado ao Município de Armação dos Búzios, consubstanciado no valor de R\$ 2.022.189,44 (dois milhões e vinte e dois mil e cento e oitenta e nove reais e quarenta e quatro centavos), que corresponde meramente ao valor histórico do contrato administrativo nulo de prestação de serviços e de seu termo aditivo, quantia esta que deverá ser atualizada monetariamente desde a ordenação das despesas ilegais e acrescido de juros de mora de 1% ao mês, a contar da citação, ex-vi do inciso II do artigo 12, da Lei nº 8.429/92;

b) Em decorrência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sopesando que o aludido réu, na qualidade de Consultor Jurídico do Município de Armação dos Búzios, afrontou, mediante ação dolosa, princípios reitores da Administração Pública, notadamente os princípios da probidade, legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, eficiência e economicidade, além do princípio da obrigatoriedade do procedimento licitatório: condeno-o ao pagamento de multa civil correspondente a 30 vezes o valor do subsídio percebido pelo agente político à época dos fatos, que deverá ser acrescida ainda de juros de mora de 1% ao mês, a contar da citação, ex-vi do inciso III do artigo 12, da Lei nº 8.429/92;

c) Em decorrência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sopesando em relação aos fatos apurados nesta demanda coletiva que o aludido réu, na qualidade de Secretário Municipal de Administração, causou milionário prejuízo ao Erário, concorrendo dolosamente para um ato de dispensa ilegal de procedimento licitatório e ainda se omitindo quanto à contratação ilegal de pessoal por interposta pessoa com pagamento de despesas ilegais, para que terceiros se enriquecessem ilicitamente: condeno-o a perda de seus direitos políticos pelo período de cinco anos, bem como a perda de cargo, função ou emprego público, que, porventura, o mesmo esteja hodiernamente exercendo, ex-vi do inciso II do artigo 12, da Lei nº 8.429/92.

Em relação ao 5º réu, HERON ABDON SOUZA, reputo que o mesmo incorreu nos seguintes atos de improbidade administrativa: a) atos de improbidade administrativa que causaram prejuízo ao erário, mediante ação e omissão dolosas, nos moldes do artigo 10, caput, e incisos I, II, V, VIII, XI



e XII, da Lei nº 8.429/92; b) atos de improbidade administrativa que atentaram contra os princípios da Administração Pública, mediante ação e omissão dolosas, nos moldes do artigo 11, caput, e incisos I e IV, da Lei nº 8.429/92. Ressaltando-se que na qualidade de Procurador-Geral do Município que oficiou no processo administrativo viciado, exarando parecer favorável a contratação ilegal do INPP, agiu o mesmo de má-fé, pois seu parecer reveste-se de erro grosseiro e inadmissível. Ademais, oficiando favoravelmente a prorrogação contratual o mesmo pôde ter ciência pelos autos do processo administrativo viciado das irregularidades e ilegalidades que posteriormente foram cometidas a elaboração de seu parecer inicial, nada obtemperando ou opondo quanto a tais idiosincrasias e teratologias jurídicas facilmente perceptíveis a qualquer advogado público.

Aplico-lhe, por via de consequência, as seguintes sanções que estão previstas no artigo 12 da Lei nº 8.429/92:

a) Em decorrência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sopesando em relação aos fatos apurados nesta demanda coletiva que o aludido réu, na qualidade de Procurador-Geral do Município de Armação dos Búzios, causou milionário prejuízo ao Erário, concorrendo dolosamente para um ato de dispensa ilegal de procedimento licitatório e ainda se omitindo quanto à contratação ilegal de pessoal por interposta pessoa com pagamento de despesas ilegais, para que terceiros se enriquecessem ilicitamente: condeno-o solidariamente com os demais a ressarcir integralmente o dano causado ao Município de Armação dos Búzios, consubstanciado no valor de R\$ 2.022.189,44 (dois milhões e vinte e dois mil e cento e oitenta e nove reais e quarenta e quatro centavos), que corresponde meramente ao valor histórico do contrato administrativo nulo de prestação de serviços e de seu termo aditivo, quantia esta que deverá ser atualizada monetariamente desde a ordenação das despesas ilegais e acrescido de juros de mora de 1% ao mês, a contar da citação, ex-vi do inciso II do artigo 12, da Lei nº 8.429/92;

b) Em decorrência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sopesando que o aludido réu, na qualidade de Procurador-Geral do Município de Armação dos Búzios, causou milionário prejuízo ao Erário, afrontou, mediante ação e omissões dolosas, princípios reitores da Administração Pública, notadamente os princípios da probidade, legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade, eficiência e economicidade, além do princípio da obrigatoriedade do procedimento licitatório: condeno-o ao pagamento de multa civil correspondente a 80 vezes o valor do subsídio percebido pelo agente político à época dos fatos, que deverá ser acrescida ainda de juros de mora de 1% ao mês, a contar da citação, ex-vi do inciso III do artigo 12, da Lei nº 8.429/92;

c) Em decorrência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sopesando em relação aos fatos apurados nesta demanda coletiva que o aludido réu, na qualidade de Procurador-Geral do Município de Armação dos Búzios, causou milionário prejuízo ao Erário, concorrendo dolosamente para um ato de dispensa ilegal de procedimento licitatório e ainda se omitindo quanto à contratação ilegal de pessoal por interposta pessoa com pagamento de despesas ilegais e omitindo-se ainda quanto à falta de publicidade do ato de dispensa de licitação, para que terceiros se enriquecessem ilicitamente: condeno-o a perda de seus direitos políticos pelo período de oito anos, bem como a perda de cargo, função ou emprego público, que, porventura, o mesmo esteja hodiernamente exercendo, ex-vi do inciso II do artigo 12, da Lei nº 8.429/92.

INSTITUTO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - INPP e JOSÉ MARCOS SANTOS PEREIR, 6º e 7 réus respectivamente incorreram nos seguintes atos de improbidade administrativa: a) atos de improbidade administrativa que causaram prejuízo ao erário, concorrendo para os atos dos agentes públicos, mediante ações dolosas, nos moldes do artigo 10, caput, e incisos I, II, V, VIII, XI e XII, da Lei nº 8.429/92; b) atos de improbidade administrativa que atentaram contra os princípios da Administração Pública, concorrendo para o ato do agente público, mediante ação dolosa, nos moldes do artigo 11, caput, e inciso I e IV, da Lei nº 8.429/92.





Aplico-lhes, por via de consequência, as seguintes sanções previstas no artigo 12 da Lei nº 8.429/92:

a) Em decorrência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sopesando que os aludidos réus concorreram para que o terceiro demandado, através de ordenação de despesas ilegais, ratificasse celebração de contratação direta entre a municipalidade e respectiva entidade não governamental, com dispensa ilegal de licitação, na qual auferiram vantagens indevidas, proíbo-os de contratar com o Poder Público pelo prazo de cinco anos, bem como os proíbo por igual prazo de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário reputando-se por Poder Público, as pessoas jurídicas de direito público, inclusive entes autárquicos e fundacionais, além de empresas públicas, ex-vi do inciso II, do artigo 12 da Lei nº 8.429/92.

b) Em decorrência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sopesando que os aludidos réus, causaram prejuízos ao erário, concorrendo para que, a municipalidade diretamente os contratasse, com dispensa ilegal de procedimento licitatório, auferindo vantagens indevidas, condeno-os solidariamente com os demais, a ressarcirem integralmente os danos causados ao Município de Armação dos Búzios, consubstanciado no valor de R\$ 2.022.189,44 (dois milhões e vinte e dois mil e cento e oitenta e nove reais e quarenta e quatro centavos), que corresponde meramente ao valor histórico do contrato administrativo nulo de prestação de serviços e de seu termo aditivo, quantia esta que deverá ser atualizada monetariamente desde a ordenação das despesas ilegais e acrescido de juros de mora de 1% ao mês, a contar da citação, ex-vi do inciso II do artigo 12, da Lei nº 8.429/92;

c) Em decorrência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sopesando que o sétimo réu, na qualidade de Presidente de instituto contratante com o Município de Armação dos Búzios, afrontou, mediante ações dolosas, princípios reitores da Administração Pública, notadamente os princípios da probidade, legalidade, moralidade administrativa, publicidade, eficiência e economicidade, além do princípio específico da obrigatoriedade do procedimento licitatório para a contratação do Poder Público, o Juízo passa a condená-lo também a perda de seus direitos políticos pelo prazo de cinco anos, além de condená-lo a eventual perda de função pública que estiver, porventura, exercendo, ex-vi do inciso III, do artigo 12 da Lei nº 8.429/92.

Saliento que a pluralidade de atos de improbidade importa em múltiplos feixes de sanções.

Destaco que os prazos de suspensão dos direitos políticos dos réus começam a fluir da declaração confirmatória da presente sentença por órgão colegiado pelo efeito devolutivo ou o trânsito em julgado desta sentença condenatória, o que ocorrer primeiro, nos moldes dos artigos 1º, I, "I", da Lei complementar nº 64/90 com a redação determinada pela Lei complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) e art. 20 da Lei nº 8.429/92.

Todavia, reputo que o Ministério Público tendo pleiteado na petição inicial desta Ação Civil Pública a aplicação de pena de perda de todo e qualquer cargo, mandato, função, emprego ou atividade que os réus porventura estiverem exercendo, ao tempo da condenação, em quaisquer entidades mencionadas no artigo 1º da Lei nº 8.429/92, seja por eleição, nomeação, contratação ou outra forma de investidura ou vínculo, que, em verdade, o Parquet requereu implicitamente a antecipação dos efeitos da tutela em sede de prolação de sentença de procedência.

A antecipação dos efeitos da tutela, nos moldes do artigo 273 do Código de Processo Civil é um instrumento processual que visa assegurar a efetividade da jurisdição ante a fenomenologia do tempo do processo, ao lado dos elevados custos judiciários, quando este se mostra implacável antagonista da efetiva prestação jurisdicional, contribuindo, assim, para o descrédito do Sistema Judicial e aviltando o senso de justiça da população e o próprio senso de cidadania. Tais aspectos, somados ainda às subversões da tutela dos interesses difusos, mormente do interesse difuso e metajurídico de toda a coletividade à boa administração pública e à probidade de seus administradores, acabam sendo nefastos para a credibilidade da Justiça. Assim, a falta de instrumentos adequados à tutela de tais interesses difusos em nosso país diante da fenomenologia de uma corrupção endêmica que afeta todas as esferas do Poder Público está intimamente ligada à sensação de impunidade que permeia a visão popular hodierna sobre o Poder Judiciário como um dos principais promotores deste processo, trazendo, infundadamente, a noção de complacência da jurisdição com a corrupção, o que em verdade não é a noção insita dos



aplicadores do Direito sobre o seu papel institucional, pois para se superar as subversões há de se recorrer à boa hermenêutica, interpretando-se o Direito a partir da Constituição e não a partir da legislação infraconstitucional, mormente em uma ordem pós-positivista na qual deve se dar efetividade aos princípios e primados constitucionais.

Com o escopo de minimizar os efeitos deletérios do tempo, que só aproveitam ao réu que flagrantemente não tem nenhuma razão, a dogmática jurídica moderna engendrou formas de tutelas acautelatórias para a preservação da situação de equilíbrio e igualdade processual entre as partes, objetivando assim, a partir de uma cognição sumária assegurar a efetividade da sentença final de mérito, sopesando a instrumentalidade do processo como meio civilizado de solução dos conflitos de interesse. Entretanto, a grande problemática do processo cautelar para evolução dogmática da instrumentalidade processual é sua intrínseca subserviência ao processo principal e o seu escopo puramente processual e instrumental, não servindo desta forma a tutela cautelar à tutela do objeto litigioso em si, cujo gozo só será pleno e admissível quando da prestação jurisdicional final, ou seja, após a cognição exauriente. Assim, como a tutela cautelar é meramente acessória e instrumental, o processo cautelar não é apto para resolver a problemática da morosidade processual, consubstanciando-se em uma mera cautelaridade de que o objeto litigioso não perecerá durante a longa marcha da relação jurídico-processual.

Para solucionar tal tormentosa questão, a evolução legislativa veio de encontro à própria evolução dogmática da Ciência Jurídico Processual e fazendo analogia às eficazes tutelas de urgência, como nas hipóteses dos interditos, ações mandamentais e a própria ação civil pública, trouxe o legislador pátrio pela Lei nº 8.952, de 13 de dezembro de 1994, a introdução no Título VII do Livro I do Código de Processo Civil, que trata do processo de cognição, da novel redação de seu artigo 273, que permite a antecipação dos efeitos da tutela pelo Poder Judiciário, no todo ou em parte, desde que havendo prova inequívoca, convença-se o Juiz da verossimilhança da alegação autoral.

Destarte, se possível à antecipação dos efeitos da tutela *in initio litis*, perfeitamente crível que tal antecipação se dê quando da prolação de sentença, sem que se tenha de dar efeito suspensivo a eventual recurso da parte sucumbente, como requereu implicitamente o Ministério Público na exordial desta demanda, eis que agora o Juízo não é mais de verossimilhança, mas sim de certeza.

Aliás, quanto ao entendimento de que o duplo grau de jurisdição se traduza em uma garantia constitucional parte considerável da doutrina considera não ter divulgado a Carta Magna expressamente tal princípio, razão esta que vem levando esta grande parte da corrente doutrinária a defender a tese de que o referido princípio não está edificado à categoria dos princípios constitucionais, pois se assim entendesse o legislador, sem embargo, o teria incluído de forma expressa. Dentre os principais defensores desta corrente estão Luiz Guilherme Marinoni, Oreste Nestor de Souza Laspro, Fredie Didier Junior e Leonardo José Carneiro da Cunha. Assim, o Doutrinador Fredie Didier Junior aduz que em relação ao duplo grau de jurisdição é possível haver exceções, descerrando-se o caminho para que a legislação infraconstitucional restrinja ou até elimine recursos em casos específicos. Saliencia ainda aquele Doutrinador que, em se reputando o duplo grau como um princípio constitucional, é ainda possível que possa haver princípios opostos, que se ponham como contraponto. Em outras palavras, sendo o duplo grau um princípio, pode ser contraposto por outro princípio, de molde a que haja limites de aplicação recíprocos. Não bastassem os argumentos dos juristas acima mencionados, as decisões mais recentes proferidas pelo Supremo Tribunal Federal têm firme orientação no sentido de que o duplo grau jurisdicional não é garantia constitucional, mormente nas hipóteses de competência originária para o processo e julgamento de pessoas com foro por prerrogativa de função. Sendo que mesmo na hipótese dos julgamentos dos Agravos Regimentais no bojo da famosa Ação Penal Originária nº 470 que admitiram a interposição dos Embargos Infringentes com previsão regimental, sob o especial enfoque do princípio constitucional do duplo grau de jurisdição, o Pretório Excelso restou praticamente dividido sobre a questão, pois parte considerável dos Ministros daquela Excelsa Corte, embora não a sua maioria, rechaçaram a tese da obrigatoriedade do duplo grau de jurisdição como princípio constitucional.

Nesta senda, embora seja inconteste o cabimento de recurso de apelação com previsão no



Código de Processo Civil na hipótese de procedência da ação civil pública que julga procedente a imposição de sanções contra agentes públicos por atos de improbidade administrativa, o que este Juízo olvida é que a mera possibilidade futura de interposição de tal espécie recursal aliada a uma interpretação literal do artigo 20 da Lei nº 8.429/90, e não uma interpretação lógica e sistêmica impeça a efetividade almejada pela tutela jurisdicional aos direitos difusos no âmbito da repressão a improbidade administrativa. Em especial, quando haja fortes razões que autorizem a antecipação dos efeitos da tutela quando da prolação da sentença de procedência da demanda, pois tal hermenêutica meramente literal colide com o princípio da inafastabilidade da jurisdição. Sobre a inafastabilidade da jurisdição, conforme prelecionou o Insigne Jurista Italiano Mauro Cappelletti quando teorizou sobre as ondas renovatórias de acesso à Justiça, destaca-se a lição daquele Mestre sobre a segunda onda renovatória do processo relativa à representação dos interesses difusos. Destarte, a abordagem dessa onda demanda uma reflexão sobre os institutos básicos do processo civil e sobre o papel do Poder Judiciário. Precisam ser revistos, assim, os conceitos de legitimidade ativa, citação, direito de ser ouvido e coisa julgada, por exemplo. A mera visão individual do processo deve ceder espaço à visão social. Todavia, sobre o escólio de Mauro Cappelletti sobre a terceira onda do processo, destaca-se que esta consiste em um novo enfoque de acesso à justiça. Este novel enfoque de acesso à Justiça tem um alcance muito mais amplo que a questão da representação dos direitos, concebendo as duas primeiras ondas como algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso à justiça, sendo a primeira, a representação da assistência aos hipossuficientes e a segunda a representação dos aludidos direitos difusos, entretanto, como se verificou que o problema do acesso à justiça, então, não se resume à representação dos direitos, sendo imprescindível para que haja efetividade da tutela jurisdicional, o desenvolvimento de novos mecanismos procedimentais que tornem os direitos exequíveis.

Dentre tais mecanismos é que se destaca a possibilidade do Juiz antecipar os efeitos do provimento judicial ante ao efeito deletério do tempo do processo judicial para a efetivação de direitos.

Destarte, a regra do artigo 20 da Lei nº 8.429/90 não pode ser um óbice à exequibilidade da tutela dos direitos e interesses difusos alicerçada na tese da aplicabilidade do princípio da presunção de não-culpabilidade para além do campo do processo penal, de modo a objetar por completo a possibilidade de antecipação dos efeitos da tutela condenatória para o afastamento do agente ímprobo, pois a exequibilidade imediata de tal medida tutela interesse de toda a sociedade, tratando-se de direito e interesse difuso de toda a coletividade à boa Administração Pública e a probidade da Administração Pública, mormente quando tal tutela é antecipada em juízo de certeza, após a observância dos princípios do devido processo legal e do contraditório. Como aduziu Mauro Cappelletti em sua célebre obra "Acesso à Justiça": a mera visão individual do processo deve ceder espaço à visão social no âmbito da tutela aos direitos difusos, assim, a mera possibilidade de pretensão resistida da parte individual condenada pela via recursal não pode ser óbice à exequibilidade da tutela de interesse de toda a sociedade.

Em que pese também serem direcionadas as sanções cominadas pela Lei de Improbidade por princípios norteadores do Direito Penal, no entendimento de que o poder sancionador e o direito punitivo não ocupam planos existenciais distintos e sucessivos na evolução da dogmática jurídica, embora assumam feição bipartida, dividindo-se em direito administrativo sancionador e direito penal, há de se ressaltar que a natureza das sanções cominadas por atos de improbidade administrativa é extrapenal, assumindo o Direito Penal neste campo uma posição meramente subsidiária no exercício do poder sancionador.

Deste modo, se um mero processo administrativo disciplinar punitivo pode ensejar a perda do cargo de um agente público, desde que assegurado o devido processo legal e a ampla defesa, não dependendo de processo civil ou criminal a que se sujeite também o servidor pela mesma falta, não precisando a Administração aguardar o desfecho de eventuais processos judiciais, nem mesmo em face do princípio da presunção constitucional de não-culpabilidade, ou sequer precise a Administração Pública aguardar a instauração de um processo judicial para aplicação de sanção de demissão de agente público que cometeu falta gravíssima, como então não poderia uma sentença condenatória de 1º grau a perda do cargo ou da função pública proferida em ação civil



pública por ato de improbidade administrativa ter a sua tutela antecipada pelo órgão jurisdicional quando haja fundadas razões que revelem a reiteração de atos ímprobos. Ainda mais quando o sistema de responsabilização dos agentes públicos é marcado pela complementariedade.

A Justiça é independente, como o é a de 1º grau, a exemplo da instância então da mera instância administrativa que prescinde para coonestar suas decisões inclusive da instância judicial.

É certo que tal argumento não se amolda à hipótese de ocupante de mandato eletivo a qual a perda do cargo eletivo, sem ser por decisão judicial transitada em julgado em ação judicial por ato de improbidade administrativa ou em ação penal, só possa ser decidida por instância política por infração política-administrativa, inobstante tal alegação não deixa de reforçar a tese de que a hermenêutica meramente literal da regra do artigo 20 da Lei de Improbidade afigura-se de modo incongruente com interpretação lógica que não olvide a possibilidade de aplicação do artigo 273 do Código de Processo Civil para efetividade e exequibilidade imediata de uma sentença que imponha em sede de tutela de defesa de direito difuso a perda do cargo ou da função pública do ímprobo, mormente quando haja fundado receito de reiteração de atos de improbidade administrativa.

Se a esfera de responsabilização administrativa é independente, como então na seara da responsabilização do agente público por ato de improbidade administrativa o órgão jurisdicional a quo não possa atuar também de modo independente com o objetivo de não frustrar pela morosidade processual a exequibilidade de uma sanção prevista no artigo 12 da Lei de Improbidade que se faça premente para o resguardo da probidade e da transparência da Administração Pública.

A falta de exequibilidade de responsabilização do agente configura, assim, patente ineficácia da tutela dos direitos difusos, sendo sem lógica a regra excepcional que subtrai do Julgador a possibilidade de efetivação imediata de uma tutela, como a perda de um cargo ou função pública por agente inequivocamente ímprobo, suspendendo obrigatoriamente o caráter mandamental de uma sentença de procedência no âmbito desta tutela, quando esta ainda se afigure de acordo com as circunstâncias do caso inteiramente premente.

Impende salientar que a responsabilidade é a obrigação secundária a qual se substitui ao dever jurídico originário descumprido. Destarte, o dever jurídico encontra o seu fundamento de validade na normatização do ordenamento jurídico, instrumento ao qual o ordenamento também assegura a força da Lei. Daí os agentes públicos que descumprem as suas funções e inadimplam os seus deveres funcionais, mormente no âmbito das licitações e contratos da Administração Pública, sujeitem-se às responsabilidades das esferas civil, administrativa e penal. Sujeitando-se ainda às esferas de responsabilização política e de responsabilização perante aos órgãos de controle externo da Administração Pública (Órgãos do Poder Legislativo e Tribunais de Contas), além de se sujeitem-se os agentes públicos a esfera de responsabilização prevista para a improbidade administrativa. Advindo dessas diferentes esferas, conseqüentemente, as sanções previstas na legislação para cada uma dessas modalidades de responsabilidade.

A sujeição do agente público a cada uma dessas esferas de responsabilidade dependerá, portanto, não só da gravidade da conduta comissiva ou omissiva praticada pelo próprio, que seja violadora do seu dever de conduta, mas também a subsunção da violação da obrigação primária às hipóteses legais previamente definidas. Depreendendo-se uma tipificação estritamente fechada em relação às infrações penais e uma tipificação mais aberta em relação às infrações administrativas, políticas e aos atos que gerem responsabilidade perante aos órgãos de controle externo e aos atos consubstanciados em improbidade administrativa. Com efeito, quanto às diferentes esferas de responsabilização, estas poderão ser invocadas de forma isolada ou cumulativa.

Nessa linha, em face do direito à boa administração de toda a coletividade, verdadeiro direito de caráter difuso e interesse de caráter metaindividual, o fenômeno da permissibilidade de atuação conjunta das diferentes esferas de responsabilidade em relação aos agentes públicos, como já dito acima, não deixa de apresentar também um aspecto de complementariedade, complementando-se entre si todas essas esferas de responsabilidade para que seja olvidada, então, qualquer irresponsabilidade, pois o nosso Estado Democrático de Direito está comprometido com a eficiência da atuação estatal e com a eficácia dos resultados desta atuação.



Razão pela qual, então, deva comportar exceções a norma do artigo 20 da Lei de Improbidade, embora seja uma regra de aplicabilidade geral no âmbito da responsabilização de agente público na seara da improbidade administrativa quando imposta a perda do cargo ou da função pública. Assim, estará unificada de juridicidade a mitigação de tal regra geral no âmbito da responsabilização de agente público na seara da improbidade administrativa quando for ela confrontada em face da invocação de circunstâncias que se subsumam a hipótese de aplicação de outra regra de aplicação geral haurida do próprio Código de Processo Civil, contida em seu novel artigo 273 com aplicabilidade prevista para todos os processos de cognição.

Apesar da regra do citado artigo 20 da Lei de Improbidade em relação ao artigo 273 do Código de Processo Civil travestir-se de regrabilidade especial, não é demasiado perscrutar, na esteira da segunda e da terceira ondas capellettianas da transcendência da visão meramente individual da jurisdição para a visão coletiva e para maior efetividade da prestação jurisdicional, se não há colidência entre as normas processuais citadas, mormente quanto ao aspecto temporal que pudesse redundar no fenômeno da derrogação?

A resposta será claramente que não, pois a Lei de Improbidade é Lei Especial. De igual modo, a regra do artigo 20 da Lei de Improbidade reveste-se de excepcionalidade em relação ao caráter das tutelas mandamentais no que se refere à sanção de perda do cargo e da função pública de agente ímprobo em atenção ao princípio da não culpabilidade haurido da aplicação subsidiária do Código de Processo Penal à repressão da improbidade administrativa.

Mas, por outro lado, advirta-se: apesar da norma do artigo 273 do Estatuto Processual Civil ser norma de aplicação geral a todos os processos cíveis de conhecimento (independentemente da natureza da tutela de conhecimento - ações declaratórias, condenatórias e constitutivas), inclusive em relação aos processos coletivos nos quais se apurem atos de improbidade administrativa, que são também processos cíveis tramitados pelo procedimento comum, de rito ordinário, por expressa previsão do artigo 17 da Lei nº 8.429/92, transveste-se também tal norma de excepcionalidade, sendo uma exceção à regra de que a apelação é recebida no duplo efeito, mormente em relação a tutelas ditas condenatórias.

Isto quer dizer, a norma do artigo 273 do Código de Processo Civil tem aplicabilidade geral, as quais se inserem todas as ações de conhecimento, inclusive as de procedimento especial previstas em Leis Especiais, que possibilita a concessão da antecipação dos efeitos da pretensão articulada pelo autor mediante providência judicial sumária, quando presentes os requisitos catalogados no referido dispositivo, mas também não deixa de ser ela uma exceção à regra de que a apelação é recebida no duplo efeito, mormente em relação a tutelas ditas condenatórias.

Assim, o que traduz a norma do artigo 273 do Código de Processo Civil é uma exceção de aplicação geral a todos os processos de conhecimento à necessidade em regra de juízo repetitivo para exequibilidade da tutela jurisdicional em função do perigo na demora, não deixando também de sê-la, por outro lado, uma nova sistemática processual que tem por teleologia dar maior efetividade da prestação jurisdicional.

Frise-se, então, que a nova redação do artigo 273 do Código de Processo Civil, trazida pela Lei nº 8.952, é de 13 de dezembro de 1994, enquanto a Lei de Improbidade é de 2 de junho de 1992.

Destarte, se *lex posteriori generalis* derogat *legi priori* especial, tal solução hermenêutica brilhantemente preconizada pelo grande Jurisconsulto Carlos Maximiliano denota que a regra já de caráter excepcional do citado dispositivo do Código de Processo Civil, mas aplicável a todos os processos de conhecimento, não revogou tacitamente a norma também excepcionalíssima do artigo 20 da Lei de Improbidade em relação as tutelas de natureza desconstitutiva e mandamental. Porém, a regra hermenêutica em apreço, di-lo Carlos Maximiliano, em sua magistral obra "Hermenêutica e aplicação do direito", é máxima que prevalece apenas no sentido de não poder o aparecimento da norma ampla causar, só por si, sem mais nada, a queda da autoridade da prescrição especial vigente.

Todavia, se a regra processual do artigo 20 da Lei de Improbidade é de caráter geral no âmbito da responsabilização de agente público por improbidade administrativa e excepcional quando contrastada com o regime geral de executoriedade imediata das tutelas desconstitutivas e mandamentais, enquanto a norma do artigo 273 do Código de Processo Civil é de aplicabilidade geral a todos os tipos de processos de conhecimento, mas transveste-se de excepcionalidade



dentro do próprio sistema processual que demanda em regra um juízo repetitivo para executoriedade da prestação jurisdicional, o que fará a prevalência da norma ampla inserta na sistematização geral em relação a uma regra prevista em Lei Especial que se pretende ampla para o seu campo de incidência será o exame das circunstâncias especiais do caso concreto com a utilização do processo hermenêutico lógico e, sobretudo, com o processo hermenêutico sistemático.

Como preleciona, então, o Mestre Carlos Maximiliano em sua "Hermenêutica e aplicação do direito" é o processo de interpretação sistemático que traz luz para a defenestração de aparentes antinomias: "Possui todo corpo órgãos diversos, porém a autonomia das funções não importa em separação: operam-se, coordenados, os movimentos, e é difícil, por isso mesmo, compreender bem um elemento sem conhecer os outros, sem os comparar, verificar a recíproca interdependência, por mais que à primeira vista pareça imperceptível. O processo sistemático encontra fundamento na lei da solidariedade entre os fenômenos coexistentes. Não se encontra um princípio isolado, em ciência alguma; acha-se cada um em conexão íntima com outros. O Direito objetivo não é um conglomerado caótico de preceitos; constitui vasta unidade, organismo regular, sistema, conjunto harmônico de normas coordenadas, em interdependência metódica, embora fixada cada uma no seu lugar próprio. De princípios jurídicos mais ou menos gerais deduzem corolários; uns e outros se condicionam e restringem reciprocamente, embora se desenvolvam de modo que constituem elementos autônomos em campos diversos. Cada preceito, portanto, é membro de um grande todo; por isso do exame em conjunto resulta bastante luz para o caso em apreço. Confronta-se a prescrição positiva com outra de que proveio, ou que da mesma dimanaram; verifica-se o nexos entre a regra e a exceção, ente o geral e o particular, e deste modo se obtém esclarecimentos preciosos. O preceito, assim submetido a exame, longe de perder a própria individualidade, adquire realce maior, talvez inesperado. Com esse trabalho de síntese é melhor compreendido. O hermeneuta elava o olhar, dos casos especiais para os princípios dirigentes à que eles se acham submetidos; indaga se, obedecendo a uma, não viola outra; inquire as conseqüências possíveis de cada exegese isolada. Assim, contemplados do alto os fenômenos jurídicos, melhor se verifica o sentido de cada vocábulo, bem como se um dispositivo deve ser tomado na acepção ampla, ou na estrita, como preceito comum, ou especial. Já não se admitia em Roma que o juiz decidisse, tendo em mira apenas uma parte da lei; cumpria examinar a norma em conjunto: Incivile est, nisi tota lege perspecta, uma aliqua particula ejus proposita, judicare, vel respondere - "é contra Direito julgar ou emitir parecer, tendo diante dos olhos, ao invés da lei em conjunto, só uma parte da mesma".

O que Carlos Maximiliano então já profetizava na década dos anos 20 do século passado era a adoção do método de ponderações de interesses quando da colisão entre princípios, normas e regras.

Assim, se sopesarmos que o que se verifica é apenas uma aparente antinomia entre as duas normas processuais em apreço (art. 273 do CPC e art. 20 da Lei nº 8.429/92), considerando que a novel norma do Estatuto Processual Civil trouxe uma nova sistemática jurisdicional em consonância com a terceira onda cappelletiana a qual visa assegurar a efetividade da prestação jurisdicional ante a fenomenologia do tempo processual, eis que Justiça tardia, não é Justiça, não se afigura impossível ou ilegal ao Juiz na Ação Civil Pública na qual tenha sentenciado a perda do cargo ou da função do agente ímprobo, antecipar também os efeitos desta tutela protetiva de direitos e interesses difusos (direito à boa administração e direito e interesse de todos na transparência e probidade da Administração Pública) quando presentes os pressupostos autorizativos (prova inequívoca do direito alegado e periculum in mora).

Aduz-se ainda que a norma do § 4º do artigo 37 da Constituição Federal preceitua que os atos de improbidade administrativa importam a perda da função pública, além de outras sanções, na forma e na graduação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. Destarte, a sanção de perda de cargo na forma da Lei não exclui a aplicação da norma ampla prevista no artigo 273 do Código de Processo Civil, pois a hermenêutica que se deve fazer na hipótese de grave risco da higidez e probidade administrativas e transparência da Administração Pública, quando revelada a probabilidade de reiteração ilícita do agente público é àquela que leve em conta o compromisso da Carta Magna com a repressão a probidade administrativa, sendo que a interpretação que deve ser



feita é a partir do ápice piramidal da Ordem Jurídica e não a partir da legislação infraconstitucional, ainda mais se for isolada a norma infraconstitucional especial sem qualquer confrontação lógico-sistemática de todo arcabouço jurídico. Sendo que a interpretação constitucional deve se dar como uma concretização construtiva.

Além do mais, a antecipação dos efeitos da tutela de sanção de afastamento de agente público por grave ato administrativo, em sentença, quando haja fundado risco de reiteração de tais atos pelo agente já condenado que comprometam de sobremaneira a transparência da Administração Pública, a moralidade e probidade administrativas e a própria preservação do patrimônio público, constitui, então, em medida razoável e proporcional entre os motivos, o meio utilizado e os fins perseguidos, sendo ainda uma medida adequada quando se fazendo ela exigível e necessária inexistam outros meios menos gravosos e a ponderação entre os ônus de sua adoção e os benefícios por ela trazidos sejam favoráveis a sua utilização.

A única ressalva que deve se objetar então a antecipação dos efeitos da tutela em relação à sanção prevista no artigo 12 da Lei de Improbidade de perda do cargo ou função pública é que tal providência não se dê em cognição sumária, mas sim quando da prolação da sentença impositiva de tal espécie de sanção, em especial quando o objetivo perseguido pela solução do conflito de interesse se traduza no direito da coletividade à boa Administração Pública. Tal objeção a cognição sumária para antecipação dos efeitos da tutela para imposição de perda de cargo ou de função pública de agente público a qual se impute prática de improbidade administrativa, esta sim está alicerça nos princípios constitucionais da não-culpabilidade e da honorabilidade a qual deva ser conferida aos serviço público e, nas hipóteses de ocupantes de mandatos eletivos, que deva ser conferida ainda ao princípio da soberania popular.

Contudo, como o direito à boa administração trata-se de um direito inserto tanto no direito à cidadania quanto no dever do Estado de garantir o direito fundamental à boa administração, transparência e probidade administrativa, a Ordem Jurídica deve assegurar então que tal direito se apresente de modo adequado. Para tanto, necessária faz-se a proteção eficiente desse direito fundamental, sopesando-se que a atuação da Administração Pública por órgãos públicos é imputada às pessoas jurídicas as quais eles integram e, por sua vez, a vontade psíquica dos agentes públicos expressa a vontade dos órgãos aos quais eles estão unidos e subordinados. Assim, quando os gestores públicos agem de modo a conspurcar o direito à boa administração, deve a ordem jurídica prever proficuaemente às hipóteses de violação dos deveres desses agentes, e deve ainda a ordem jurídica prever os instrumentos adequados para a imposição das sanções cabíveis aos maus gestores, assegurando ainda que esses instrumentos sejam eficazes e impeçam a reiteração de atos de improbidade administrativa pelos mesmos maus gestores.

Caso contrário, o que há é conspurcação do subprincípio constitucional que veda a proteção deficiente, em especial na seara da tutela de direitos e interesses difusos, da transparência e da probidade administrativa.

Nesta esteira, é de bom alvitre o escólio do jurista Luiz Guilherme Marioni em sua obra "Tutela Antecipatória, Julgamento e Execução Imediata da Sentença", na p. 209: "O direito à tempestividade da tutela jurisdicional dificilmente pode ser realizado em um sistema que exige, para a definição de todo e qualquer direito, um juízo repetitivo sobre o direito já declarado pelo juiz de primeiro grau. O duplo grau é importante dentro de certos limites, não devendo ser estendido, irrefletidamente, a todas as demandas cíveis. Algumas causas, não justificam uma dupla revisão e para que estas possam ser tuteladas de forma mais efetiva é imprescindível a desmistificação do duplo grau".

Quanto à possibilidade de antecipação dos efeitos da tutela para ocupante de mandato eletivo, os argumentos contrários de que a "soberania popular" e de que a "escolha do povo", mesmo quando recaía sobre ímprobo, impediriam o afastamento cautelar do ocupante de cargo eletivo são rebatidos com proficuidade pelos Juristas Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves em sua magistral obra conjunta sobre o tema "Improbidade Administrativa", embora a tese argumentativa baseie-se na adoção da medida cautelar de afastamento prevista pelo parágrafo único do artigo 20 da Lei de Improbidade Administrativa. Cumpre então transcrever-se o que prelecionam em claro escólio os citados doutrinadores sobre o tema: "aqueles legitimamente escolhidos pela sociedade para o exercício do poder de mando estão jungidos, de forma até mais rigorosa, aos



princípios reitores da administração pública - mormente os de legalidade e moralidade - cuja violação, por representarem uma dissintonia entre a vontade popular e o exercício de poder, deve deflagrar pronta e eficazmente, a incidência dos preceitos sancionatórios, o que pressupõe, em algumas hipóteses, o manejo de providências cautelares... preciso enfatizar que a plena incidência de toda a normatividade da Lei de Improbidade - o que significa a aplicação de todas as regras tendentes à efetiva reparação do dano e à aplicação das sanções - vai buscar justificação na violação do mandato popular outorgado aos agentes políticos, na quebra da relação de confiança ínsita a qualquer representação, seja de direito político ou de direito privado. "

Destarte, entendo que não haveria razão para aplicar idêntico raciocínio jurídico também na hipótese de antecipação do provimento jurisdicional quando da prolação da sentença de 1º grau que impõe a perda do cargo ao ocupante de mandato eletivo, ante ao juízo de certeza e ante a existência de fortes elementos que denotem de forma clara a probabilidade de reiteração de práticas ilegais, ilícitas e ímprobas, alicerçando tal entendimento na ordem principiológica constitucional, na defesa dos direitos e interesses difusos e no próprio conceito hodierno de República e de Democracia Representativa, eis que o mandatário ímprobo que age reiteradamente contra a ordem jurídica, a transparência e a probidade almejadas para a Administração Pública em verdade deixa de representar: a vontade popular, as aspirações sociais e a deontologia que envolve toda a concepção de um Estado Democrático de Direito.

Como ressalta a Ínclita Ministra do Supremo Tribunal Federal, Carmen Lúcia Antunes Rocha, em sua obra "Justiça Eleitoral e Representação Democrática", na p. 379: "Não tem sido incomum, infelizmente, o representante arvorar-se em substituto do cidadão. E a substituição mina a democracia e anula a presença do eleitor-representado, assim tornado elemento de pura necessidade no momento de tomada e apuração de votos, descartável após esse momento. E, no entanto, o cidadão é insubstituível na democracia. Como o homem é insubstituível na sociedade. Eleição é manifestação de liberdade e libertação. É livre o homem que elege e não o eleito para o exercício do mandato para o qual tenha sido escolhido. Logo, qualquer forma de ilicitude ou desvirtuamento do mandato fraudula a representação, ilude a cidadania e compromete a democracia como regime político de verdades da sociedade estatal e não de mentiras abrilhantadas por discursos vazios e falsos de interessados. O que se aclama, no regime político-democrático, é o eleitor, não o eleito. A aclamação jurídico-formal não afasta o cidadão do processo político, antes é forma de consagrá-lo no poder político".

Deste modo, quando o Ministério Público, ajuíza uma ação civil pública em face de mandatário político por ato de improbidade administrativa, objetivando a perda do mandato popular do eleito que violou a confiança popular nele depositada por descumprimento dos princípios da legalidade e moralidade administrativa, atua o Parquet como substituto processual de toda a coletividade, eis que se consubstancia em instituição permanente incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais, como expressa o artigo 129 da Constituição Federal, assim, age o Ministério Público como substituto do eleitor na defesa do próprio regime democrático que engloba o sistema representativo e sua credibilidade, bem como na defesa das aspirações sociais de boa gestão, transparência e probidade do exercício da Administração Pública. Assim, atuando o Parquet contra o mandatário ímprobo age como substituto de toda a coletividade e dos próprios eleitores inquinados com a infidelidade governamental, cabendo, então, ao Poder Judiciário, ante a um Juízo de certeza, tutelar com proficuidade, as aspirações dos substituídos, dando as sanções cabíveis ao caso a efetividade e a exequibilidade que são almejadas em uma nova fase da evolução da dogmática processual, que sopesa ainda mais a noção de que o processo é um instrumento, e não um fim em si mesmo.

Se a norma do artigo 20 da Lei de Improbidade visou resguardar em um Juízo repetitivo a presunção de não-culpabilidade haurida de nosso sistema processual penal, bem como a honorabilidade que deva ser conferida a um ocupante de cargo, função ou mandato público, impondo como regra que o recurso contra sentença sancionadora de perda da atuação pública seja recebida em seu duplo efeito, há, contudo, de se ressaltar que, à época da edição da mencionada Lei nº 8.429/92, a possibilidade de aplicabilidade geral de antecipação dos efeitos da tutela para a efetividade e a exequibilidade da prestação jurisdicional, quando o fenômeno do tempo atua contra a Justiça, não havia sido ainda introduzida na nossa sistemática processual;





inexistindo então qualquer disposição expressa na aludida Lei nº 8.429/92 que vede a adoção de antecipação dos efeitos da tutela de perda de função pública, quando presentes os pressupostos autorizativos.

Assim, em verdade não há vedação legal expressa a que o Juízo mitigue a regra do artigo 20 da Lei de Improbidade, quando exsurgentes as hipóteses excepcionais autorizativas da antecipação tutelar.

O que irá balizar a aparente antinomia entre tais normas serão então os postulados da razoabilidade e proporcionalidade, inclusive para a antecipação dos efeitos da tutela de perda de cargo para o detentor de mandato eletivo quando haja fundado receio de que, na continuidade do exercício de seu mandato o agente continue agindo com o mesmo modus operandi anterior, encontrando ainda os mesmos motivos e facilidades que o levaram dantes a solapar o Erário Público. Em especial, quando a probabilidade de repetição das condutas reprováveis possa, não só vir a trazer descrédito para o sistema de responsabilização dos agentes públicos por atos ilícitos, mas também vir a colocar em xeque a confiança da população no próprio Sistema Judicial e no Regime Democrático.

Nesta senda, não é em demasia salientar mais um contra-argumento doutrinário contra a corrente minoritária defensora de que a adoção de medidas de afastamento aos detentores de mandatos eletivos afronta a vontade popular, transcrevendo-se então mais um bom raciocínio lógico dos doutrinadores Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves haurido de sua obra conjunta "Improbidade Administrativa": "O argumento de que o afastamento cautelar dos detentores de mandato importaria em afronta à vontade popular, exteriorizada por intermédio do voto e que reflete a essência da soberania estatal, não merece ser igualmente prestigiado. Com efeito, a escolha popular permite que o agente desempenhe uma função de natureza eminentemente lícita e cujas diretrizes de atuação foram traçadas pelo ordenamento jurídico. Distanciando-se da licitude e rompendo o elo de encadeamento lógico que deve existir entre o mandato outorgado e a função a ser exercida, dissolve-se a legitimidade auferida pelo agente com a eleição, o que, a exemplo do que se verifica em qualquer país democrático, permite ao Poder Judiciário a recomposição da ordem jurídica lesada. Afinal, como afirmou Padre Antônio Vieira, não faria sentido que 'em vez do ladrão restituir o que furtou no ofício, restitua-se o ladrão ao ofício, para que furte ainda mais'".

Frisa-se que o próprio artigo 15, inciso V, da Constituição Federal preceitua ser admitida a cassação de direitos políticos nas hipóteses de improbidade administrativa.

Como inexistente qualquer óbice, como acima demonstrado, para que a previsão de sanção de perda de cargo ou função pública contida no artigo 12 da Lei de Improbidade atinja também ocupante de mandato eletivo que perdeu a legitimidade conferida pelo sufrágio universal em virtude de atuação ímproba e desvirtuada do Ordenamento Jurídico. Inexiste também razão jurídica plausível para que a o remédio previsto no artigo 273 do Código de Processo Civil, consubstanciado na antecipação dos efeitos da tutela, não possa também ser aplicado a esta espécie de sanção, mormente quando presentes todos os pressupostos autorizativos da medida e desde que tal antecipação não se dê por meio de mera cognição sumária, mas sim quando de prolação de sentença na qual o órgão jurisdicional motive o seu juízo de certeza e ainda fundamente, com base no princípio da razoabilidade e da própria proporcionalidade em sentido estrito, o risco para a recomposição da ordem jurídica lesada, bem como fundamente o periculum de reiteração de atos de improbidade administrativa que atinjam o direito e interesse difuso à boa administração, a transparência e a probidade e moralidade administrativa, além, de obviamente, do risco da continuidade do exercício do mandato eletivo pelo ímprobo contumaz para o patrimônio público.

O Jurista Fábio Medina Osório quando define o objeto de proteção do ato improbus em sua obra "Teoria da Improbidade Administrativa" aduz que: "No universo de proteção do dever de probidade administrativa, estamos diante de um exemplar extraído dos típicos bens jurídicos da coletividade, bens jurídicos universais e difusos. Esses bens são valores ideais da ordem social, dentre os quais repousam a segurança, o bem-estar e a dignidade da coletividade, como muitos outros. O bem jurídico-administrativo, considerando os valores que lhe são inerentes, na perspectiva dos deveres públicos subjacentes."

Assim, após definir que a proteção ao dever de probidade administrativa abrange os bens jurídicos



da coletividade, os bens jurídicos universais e direitos e interesses difusos, bem como a conexão desses bens a dignidade humana e os valores que lhes sejam indissociáveis, passa o Mestre Fábio Medina Osório então explicitar o princípio de vedação à grave agressão aos direitos fundamentais conectados à boa Administração Pública: "Na ponta da improbidade administrativa estão os direitos fundamentais difusos à existência obrigatória de uma Administração Pública honesta e eficiente em níveis mínimos. Tais direitos, além de implicar uma onda quase infinita de, em níveis mínimos. Tais direitos, além de implicar uma onda quase infinita de outros direitos fundamentais, aqueles relacionados à boa gestão dos recursos públicos direcionados a outras políticas públicas essenciais, como saúde, educação, segurança, são também direitos humanos, dada a sua internacionalização... A improbidade administrativa de uma alta autoridade pública ocasiona deterioração mais intensa dos valores democráticos. Nesse sentido, quanto maior é o status do *improbis*, mais pernicioso serão os efeitos de sua atitude ... O discurso de ataque à improbidade é, e deve ser, simultaneamente, o discurso de defesa dos direitos fundamentais e dos direitos humanos atingidos pelo ato ímprobo, direta ou indiretamente. O discurso dos direitos humanos, como bandeira universal, é, definitivamente, um dos discursos mais poderosos contra a corrupção e outras formas de má-gestão pública, notadamente a improbidade, apesar de seus evidentes paradoxos. Mecanismos e posturas mais rigorosas, pois, de defesa dos direitos humanos, o que se opera tanto na incorporação de tratados internacionais quanto na confecção de novos direitos constitucionais ou infraconstitucionais, dando densidade aos direitos humanos... As normas culturais que compõem o quadro político-administrativo integram o substrato axiológico protegido pela LGIA e suas normas tipificadoras da improbidade administrativa. Não se trata apenas de avaliar os direitos fundamentais atacados pelo ato ímprobo, mas de relacionar tal ato ao contexto cultural do setor público onde inserido. Essa percepção em torno da importância e funcionalidade das normas da cultura político-administrativa, no aperfeiçoamento do suporte para incidência da LGIA, é tarefa sutil que diz respeito ao próprio processo hermenêutico de adequação típica, envolvendo juízos valorativos imprescindíveis à implementação das normas sancionadoras... Em tal contexto, não se desconhece que a jurisprudência tem manejado as normas oriundas da cultura político-administrativa para entabular soluções consentâneas com o ordenamento jurídico-punitivo."

Curial, portanto, as preleções acima feitas pelo Jurista Fábio Medina Osório para embasar a autorização jurídica de mitigação da vedação contida no artigo 20 da Lei de Improbidade pela aplicação da novel sistematização de efetivação e de exequibilidade da tutela jurisdicional ante a fenomenologia da duração desarrazoada do processo, que é ainda ulterior à aludida regra impositiva. Deste modo, como defende o aludido doutrinador, Doutorando em Direito Administrativo pela Universidade de Madri, o aperfeiçoamento da eficaz incidência da Lei de Improbidade Administrativa deve passar por processos hermenêuticos que envolvam juízos valorativos imprescindíveis à implementação das normas sancionadoras.

Tais processos hermenêuticos não podem então desconsiderar que o sistema processual brasileiro atual, sob o ponto de vista revisional, pode ser de enorme morosidade, em especial aos que têm o privilégio de serem mais bem assistidos processualmente, já que lhes oportuniza a utilização de reiterados instrumentos recursais, e nas mais variadas instâncias, como meio de postergar a imutabilidade do decreto judicial que lhe é desfavorável, em especial a sanção que tem o maior escopo pedagógico que é a perda do cargo ou da função pública.

Por isso, em socorro ao interesse da coletividade e com vistas a expurgar a falta de efetividade da tutela jurisdicional no âmbito da repressão do fenômeno da improbidade da Administração Pública é que exsurge a corrente no meio jurídico sustentando a possibilidade de se operarem alguns desses efeitos tão indesejáveis pelos gestores ímprobos antes mesmo do trânsito em julgado da sentença. Razão pela qual doutrinária e jurisprudencialmente exsurge no país atualmente, o entendimento de que é possível a mitigação dos efeitos nefastos que decorrem da interpretação literal e apartada da regra do artigo 20 da Lei 8.429/92, defendendo-se assim a ideia de que é perfeitamente viável juridicamente, em determinados casos, o afastamento temporário e antecipado dos agentes públicos processados, mormente quando o que estiver em xeque for essencialmente à higidez administrativa e a incolumidade do erário.

Ninguém olvida que o Código de Processo Civil prevê textualmente o poder-dever da autoridade



judicial de antecipar alguns ou todos os efeitos da tutela que se busca obter ao final da ação, com vistas a impedir que a pretensão levada a conhecimento da Justiça seja fadada a total imprestabilidade. Destarte, o próprio Código de Defesa do Consumidor, sabidamente um dos diplomas legais que compõem o denominado Microssistema da Tutela Coletiva Brasileira, prevê a possibilidade de concessão de idêntica medida de satisfação antecipada da pretensão principal deduzida no processo (Lei Federal nº 8.078/90, artigo 84).

Sendo óbvio e expresso na própria Lei de Improbidade que os regramentos genéricos contidos na Lei Processual Civil são aplicáveis às Ações Cíveis Públicas que imputam a agentes públicos atos de improbidade administrativa, sendo certo que de nenhum preceptivo existente na Lei 8.429/92 se abstrai o propósito de esgotar qualquer das possibilidades de afastamento temporário do agente público antes do trânsito em julgado do decreto condenatório. Aliás, neste contexto do microssistema de tutela do interesse coletivo, oportuno destacar que as próprias Leis de Ação Popular e de Ação Cível Pública preveem a necessidade, cada qual, de incidência subsidiária das regras processuais gerais sobre os próprios regramentos que elas estabelecem, donde se se conclui que o Código de Processo Civil, manifestamente, tem aplicação a todos os diplomas legais que visam à tutela de direitos transindividuais.

A contrario sensu aos que elucubram que a norma do artigo 20 da Lei de Improbidade Administrativa não comporta exceções ou mitigações, o silêncio desse diploma legal abre, pois, a faculdade para que instrumentos de garantia da efetividade da Justiça consignados nessas normativas processuais genéricas, como a possibilidade de antecipação dos efeitos da tutela sem restrições quanto às sanções aplicáveis, tenham então também espaço também nas ações cíveis de improbidade administrativa. Destarte, são exatamente nessas ações que mais se mostram necessárias medidas antecipatórias dessa espécie, na medida em que se afiguraria absolutamente ineficaz a formalização pelo Ministério Público da acusação contra o agente público desonesto, se não contasse a autoridade judicial, e porque não dizer a própria sociedade, com ferramentas que impedissem que novos atos de malversação do patrimônio público continuassem a acontecer durante todo o período de tramitação processual, quase sempre demasiadamente estendida em consequência da postura protelatória adotada pelos réus. Daí, inclusive, depreende-se a situação de periclitância a que faz referência os incisos I e II do artigo 273 do Código de Processo Civil e o artigo 84 do Código de Defesa do Consumidor, que justifica plenamente a tomada dessa providência.

Outrossim, o Código de Defesa do Consumidor, que compõe o denominado Microssistema da Tutela Coletiva Brasileira, prevê em seu artigo 83 que para a defesa dos direitos e interesses difusos, assim entendidos os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas: são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.

Logo, carece de razoabilidade a concepção de que, a regra que preceitua dar-se a perda do cargo público apenas após irrecorribilidade da sentença, ensejaria também por sua vez, a reboque, a total impossibilidade de qualquer hipótese de suspensão provisória das atividades por parte do agente ímprobo ou que a mesma inadmitisse a aplicação de uma norma processual de aplicabilidade ampla da própria sistematização processual geral. A propósito, jamais se pode perder de vista a garantia prevista constitucionalmente da inafastabilidade do controle jurisdicional (artigo 5º, XXXV). Instando acentuar que a medida de antecipação dos efeitos da tutela como preleciona o Processualista Cândido Rangel Dinamarco é fundamentadamente representada pela provisoriedade quando contrastada com a tutela definitiva haurida em uma decisão de mérito definitiva, esta sim dotada da imutabilidade da coisa julgada.

Aliás, sobre a possibilidade de suspensão provisória das atividades por parte de agente ímprobo, na esteira então do sistema de responsabilização dos agentes públicos por atos de improbidade administrativa, marcado pela possibilidade de imposições de sanções por diversas instâncias, não é demasiado asseverar: os mesmos fatos que podem dar ensejo ao processamento do agente pela prática de improbidade administrativa, quando se dão em sede de ação de apuração de infração penal, podem manifestamente conduzi-lo a sofrer diversas medidas constritivas temporárias, algumas delas tendentes justamente a evitar que o acusado ainda encontre em seu ambiente funcional as mesmas ocasiões que lhe permitiram infringir a lei, dentre elas até a



suspensão provisória do exercício da atividade pública. Instando salientar que, in casu, os mesmos fatos ora julgados também levaram a Sub-Procuradoria Geral de Justiça a acionar os réus ora condenados nesta ação coletiva perante o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em função do foro por prerrogativa de função do terceiro réu.

Assim, urge lembrar que a novel sistemática processual penal para observância do princípio da proporcionalidade em sentido estrito, para se evitar em uma série de situações a adoção da medida extrema da custódia provisória, que bem pode ser ordenada para garantia da ordem pública (e da preservação do patrimônio público), é que o Código de Processo Penal, com as modificações impostas em 2011 pela Lei Federal 12.403, estabeleceu novo regramento para as medidas cautelares pessoais, passando a prever uma série de medidas diversas da prisão preventiva, dentre as quais agora explicitamente a ser admitida: a possibilidade de "suspensão do exercício da função pública quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais" (artigo 319, inciso VI, do Código de Processo Penal).

O que não se apresenta razoável, certamente, é reconhecer a viabilidade dessa providência - tomada a bem do interesse público - apenas no âmbito do processo penal, mesmo diante da certeza de que idêntica necessidade possa advir também nas ações civis de improbidade administrativa, para a qual poderia ser aplicado o instituto da tutela antecipatória prevista no artigo 273 do Código de Processo Civil. Ressaltando-se que no processo penal o que se objetiva é a aplicação da pretensão punitiva mediante a atuação do Direito Penal, cuja objetiva precipuamente a ressocialização do agente, embora a função da pena detenha também uma função preventiva geral e especial de neutralização não só do agente criminoso como de prevenção de práticas criminosas pelos demais indivíduos não incriminados dado o caráter pedagógico e profilático da possibilidade e da própria imposição de sanção penal. No entanto, a natureza jurídica da sanção de improbidade administrativa tem natureza extrapenal, sendo que a sanção de perda de cargo ou função pública, no plano mediato, assume contornos materiais, com a perda da percepção da remuneração, e, no plano imediato, tem contornos funcionais.

Salienta-se, então, que o objetivo da Lei de Improbidade Administrativa é a prevenção ou cessação do ato improbus, tendo como teleologia à grave violação aos direitos fundamentais conectados à boa Administração Pública e a vedação à grave agressão às normas da cultura político-administrativa vigente.

Destaca-se, a rigor, que o que pode ser aplicado dependendo da presença das circunstâncias autorizativas da medida de antecipação dos efeitos da tutela, mormente o perigo na demora, não é o rompimento absoluto dos liames existentes entre o processado e a Administração Pública sem que haja o trânsito em julgado da decisão condenatória; em verdade, a desvinculação a que alude caput do artigo 20 de Lei nº 8.429/92 é evidentemente aquela peremptória, através da qual são cessados todos e quaisquer direitos do demandado, notadamente à percepção salarial ou de natureza previdenciária. O afastamento decretado pela Justiça que presentemente se apregoa como possível em sede de antecipação dos efeitos da tutela, que tem o propósito de salvaguardar o interesse público, além meramente daquele que diz respeito à prova processual, enseja ao demandado os mesmos efeitos de como se tivesse ele deixado temporariamente o exercício das suas funções por força do que faculta o parágrafo único do mesmo mencionado artigo 20 da Lei de Improbidade, lembrando-se ainda a fungibilidade entre as medidas antecipatórias e as medidas cautelares.

Frise-se que na mitigação da regra da necessidade de juízo repetitivo para perda de cargo ou função pública por gravíssimo ato de improbidade administrativa com adoção da norma ampla haurida da sistemática processual geral e de aplicabilidade geral a todos os processos de conhecimento, inclusive para os processos coletivos, sem restrições à efetividade da atividade e do poder jurisdicional, dentre os quais as ações civis públicas nas quais se apuram atos de improbidade: a contraprestação, inclusive de ordem pecuniária, conforme consta expressamente na parte final do parágrafo único do artigo 20 da Lei de Improbidade, continua a ocorrer em favor do processado, no entanto assegurada a medida antecipatória, quando haja fundado risco de reiteração de atos improbus o que se garante é que o agente público não mantenha contato diretamente com o dinheiro público e com as mesmas facilidades que favoreceram o cometimento anterior do ato injurídico que causou lesão ao Erário, mormente quando a lesão causada aos



cofres públicos é de grave monta.

Obviamente que a providência de antecipação de tutela somente tem sede nas situações em que exista a probabilidade de provimento do pedido condenatório ministerial (CPC, artigo 273, caput; CDC, artigo 84, § 3º). Não menos certo é que incumbirá ao autor da ação civil de improbidade, em regra o Ministério Público, aparelhar à autoridade judicial com provas inequívocas que evidenciem a procedência do pedido punitivo imputado ao agente improbus. Nada impede, sendo somente recomendável, que tal providência seja adotada então quando da formação do convencimento condenatória, ou melhor, quando da formação do juízo de certeza, ou seja, no instante da entrega da prestação jurisdicional, tendo ainda que estar cômico o magistrado que o resultado de seu exercício de cognição exauriente muito provavelmente, por conta dos diversos recursos que deverá enfrentar a sua decisão, ainda tardará a ter a eficácia pretendida, sobretudo em relação às penalidades mais severas (e eficazes) impostas por ele, que expunjam com efetividade a sangria dos cofres públicos e conspurcação da transparência, moralidade e higidez administrativas.

Acresça-se que impende ainda que o julgador conjugue esses fatores acima narrados com a avaliação do histórico comportamental do demandado, o qual geralmente já se vê às voltas com diversas outros processos de igual natureza dos quais, inclusive, já resultaram condenações, demonstrando então que todas as demandas ajuizadas e as penalidades irrogadas pela Justiça ainda não foram suficientes e bastantes para conter seu ímpeto dilapidatório. In casu, é o que ocorre inclusive com os agentes públicos demandados neste processo coletivo e ora condenados, eis que os mesmos estão sendo processos criminalmente pelos mesmos fatos pelo Ministério Público perante o 2º grau, sendo que ainda estão sendo processados pelo Juízo da 1ª Vara da Comarca de Armação dos Búzios por fatos análogos agora envolvendo a entidade não-governamental Organização Nacional de Estudos e Projetos - ONEP, relativa a uma contratação com dispensa de licitação com preço de R\$ 4.476.987,24 (quatro milhões e quatrocentos e setenta e seis mil e novecentos e oitenta e sete reais e vinte e quatro centavos), processo nº 0004214-72.2012.8.19.0078, estando ainda os mesmos sendo processados pelo órgão ministerial perante o 2º grau também em virtude desta contratação ilegal com dispensa de licitação com a aludida instituição.

O primeiro, terceiro e quinto demandados ainda são processados pelo Ministério Público perante este Juízo, também em outra ação civil pública, processo nº 0003563-40.2012.8.19.0078, por outra contratação do Poder Público Municipal na seara da saúde na gestão do primeiro réu, também com dispensa de licitação, com fatos muito similares ao que foram apurados nesta demanda, só que naquela ação a contratação envolveu uma OSCIP denominada de Mens Sana, envolvendo valores que montam a R\$ 1.683.750,00 (um milhão seiscentos e oitenta e três mil e setecentos e cinquenta reais).

O primeiro e terceiro demandados ainda já foram condenados por este Juízo, em outra ação civil pública proposta pelo Parquet, processo judicial nº 0023877-70.2013.8.19.0078, a perda de cargo ou função pública que estiverem porventura exercendo, além de outras sanções, inclusive a perda do mandato eletivo do terceiro réu, atual Prefeito do Município de Armação dos Búzios, em virtude de contratações diretas, com autorização de pagamentos indevidos em processos administrativos de dispensa de licitação, por serviços de diferentes empresas para manutenção da frota municipal de veículos lotados nas Secretarias de Governo, de Saúde e de Promoção Social, em especial, da empresa BARNATO COMÉRCIO DE PEÇAS LTDA. ME, com manifesto fracionamento indevido dos objetos contratados, sendo que várias dessas despesas ainda foram ordenadas sem a emissão de notas de empenho. Tendo sido o prejuízo estimado no valor de R\$ 808.846,23 (oitocentos e oito mil oitocentos e quarenta e seis reais e vinte três centavos).

Aquela sentença foi proferida por este Juízo em 05/12/2014, sendo que naquele decisum o presente órgão jurisdicional já aventara a possibilidade de afastamento cautelar de agente condenado por ato de improbidade administrativa por reiteração de atos ilícitos na gestão da res pública. Destacando-se que o terceiro naquele feito inclusive abusou do direito de defesa, opondo exceção de suspeição do Juiz como sucedâneo de irresignação que deveria ser objeto de mera interposição recursal, a saber, contra a decisão interlocutória que recebeu a petição inicial da ação civil pública, oposta ainda de modo totalmente extemporâneo apenas para procrastinação daquele feito.



Já o 1º réu, Ex-Prefeito do Município de Armação dos Búzios, já foi o mesmo condenado por atos de improbidade administrativa com base nas penas previstas no artigo 12 da Lei nº 8.429/92 por este Juízo em duas outras Ações Cíveis Públicas propostas pelo Ministério Público em razão de contratações diretas de serviços realizada em seu Governo e ratificadas pelo próprio, destacando-se que tais condenações se deram nos processos números 0000495-53.2010.8.19.0078 e 0000620-21.2010.8.19.0078, cabendo frisar que em relação ao processo nº 0000495-53.2010.8.19.0078, os mesmos fatos na seara penal também ainda engendraram propositura pelo Ministério Público de ação penal nº 2009.078.002191-1 em face do ora primeiro demandado por crime capitulado no artigo 89 da Lei nº 8.666/93. Assim, no naquele processo-crime que também tramitou perante este órgão jurisdicional o primeiro demandado confessou inclusive em juízo que tinha plena ciência da contratação direta sem a devida licitação para veiculação da matéria de promoção pessoal, processo este no qual o 1º réu veio a ser então condenado a quatro anos de detenção, em regime inicialmente semiaberto, e pagamento de multa. Tendo sido tal condenação criminal confirmada pelo 5ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em grau de recurso de apelação criminal, apenas sendo minoradas as penas e substituídas por prestação de serviços à comunidade e prestação pecuniária.

Não é despidendo destacar mais uma vez que o primeiro réu e o terceiro réu, o atual Prefeito do Município de Armação dos Búzios, ainda respondem então conjuntamente e com outros réus a três Ações Cíveis Públicas propostas pelo Ministério Público, tendo sido duas distribuídas para este Juízo, envolvendo contratações diretas, sem a observância de procedimento licitatório na seara da Secretaria Municipal de Saúde, a saber, o processo judicial número 0003563-40.2012.8.19.0078, já citado envolvendo a suposta contratação ilegal da OSCIP denominada de Mens Sana, e a segunda consubstanciada neste próprio processo judicial, sendo que o primeiro processo envolve segundo aduz o Parquet um prejuízo ao erário de R\$ 1.683.750,00 (um milhão seiscentos e oitenta e três mil e setecentos e cinquenta reais) e este um prejuízo estimado ao Erário de R\$ 2.022.189,44 (dois milhões vinte e dois mil e cento e oitenta e nove reais e quarenta e quatro centavos). Ações estas que engendraram inclusive pedidos de decretação de indisponibilidade de bens dos demandados e decisões deste Juízo decretando o bloqueio dos bens do Ex-Prefeito e do atual Prefeito do Município de Armação dos Búzios. Já a terceira demanda coletiva distribuída para o Juízo da 1ª Vara da Comarca de Armação dos Búzios, processo nº 0004214-72.2012.8.19.0078, por suposta contratação com dispensa de licitação da entidade não-governamental Organização Nacional de Estudos e Projetos - ONEP, com preço de R\$ 4.476.987,24 (quatro milhões e quatrocentos e setenta e seis mil e novecentos e oitenta e sete reais e vinte e quatro centavos).

Todos os fatos acima relatados contidos nas três ações cíveis públicas mencionadas foram objeto então do Processo de Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, engendrando condenações do primeiro e terceiro réus a pagamento de penas de multa, bem como imposição de pagamento ao terceiro réu, atual Prefeito Municipal desta cidade de obrigação de ressarcimento ao Erário Público Municipal por sucessivos atos lesivos causados ao Patrimônio Público Municipal que, em valores atualizados de 2010, montava já na impressionante monta de R\$ 13.501.655,59 (treze milhões e quinhentos e um mil e seiscentos e cinquenta e cinco reais e cinquenta e nove centavos).

Em virtude da pena de multa imposta pela Corte de Contas responde o terceiro réu à ação de execução que tramita perante este Juízo, processo nº 0003563-40.2012.8.19.0078. Destacando-se ainda que em razão das sanções impostas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro o Ministério Público Eleitoral com atribuição junto ao Cartório da 172ª Zona Eleitoral que abrange a Comarca de Armação dos Búzios no pleito municipal de 2012 impugnou a candidatura do terceiro demandado ao cargo de Chefia do Poder Executivo Municipal perante a Justiça Eleitoral - ou seja, propôs Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIRC) nº 91-08.2012.6.19.0172, que todavia fora julgada improcedente pelo Juízo Eleitoral de 1º grau em



virtude do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro não ter incluído naquela ocasião na lista de inelegíveis por condenações naquela Corte de Contas o nome deste terceiro réu aliada ao fato de que à época inexistia qualquer ação civil pública proposta em face do terceiro réu por atos de improbidade administrativa, a exemplo dos fatos ora julgados que datava de 2007, tendo havido recurso ministerial para o Tribunal Regional Eleitoral e após para o Colendo Tribunal Superior Eleitoral que mantiveram a decisão do Juízo Eleitoral a quo, que ressaltara em seu decisor inexistir também contra o réu na ocasião qualquer Ação Civil Pública proposta pelo órgão ministerial, assentando-se a Justiça Eleitoral na presunção de que a elegibilidade é a regra, e a inelegibilidade a exceção, que deve ser proficuamente demonstrada.

Todavia, se não tivesse ocorrido o lapso da não inclusão do terceiro réu no rol de inelegíveis por parte do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro à época dos registros das candidaturas majoritárias à Chefia do Poder Executivo Municipal, no pleito de 2012, em virtude de imposições de sanções ao mesmo por aquele órgão colegiado de controle externo, estaria o atual Prefeito do Município de Armação dos Búzios, Sr. André Granado Nogueira da Gama, de fato e de direito, inelegível ex-vi do disposto na alínea "g" do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/90 (Lei das Inelegibilidades), com redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa). Destacando-se que nessa hipótese não havia perda de direitos políticos, mas, sim, de inelegibilidade, que não constitui pena, não se podendo pensar em afastá-la apenas porque, antes da vigência da nova lei, a respectiva condenação não trazia como consequência a inelegibilidade para certas hipóteses. A inelegibilidade não precisa ser imposta na condenação. A condenação é que, por si, acarreta a inelegibilidade. A decisão, por exemplo, de Tribunal de Contas que rejeita as contas de determinado cidadão não o declara inelegível.

Acresça-se que tais fatos que engendraram ainda prejuízos milionários ao Erário Público como salientara o Parquet nas iniciais das aludidas Ações Cíveis Públicas ora citadas, dentre as quais a da presente ação civil pública, justamente na combalida seara da Saúde nesta cidade, na seara penal, ainda deram azo à propositura no final de 2012 pelo Ministério Público de três ações penais em face do Ex-Prefeito e do atual Prefeito do Município de Armação dos Búzios, além de outros réus, sendo que dessas ações penais, uma fora distribuída para este Juízo, a saber, a de nº 0004995-94.2012.8.19.0078 e duas outras para o juízo da 1ª Vara de Armação dos Búzios de números 0005009-78.2012.8.19.0078 e 0004897-12.2012.8.19.0078, sendo que todas a partir da diplomação e assunção do mandato do 3º réu foram imediatamente remetidas para a Procuradoria-Geral de Justiça e para o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Destarte, todas as citadas ações a posterior em virtude do foro por prerrogativa do terceiro réu foram ratificadas pela Sub-Procuradoria Geral de Justiça e ganharam nova numeração.

Ainda na esteira da avaliação do histórico comportamental do terceiro demandado, frisa-se mais uma vez, que este já está condenado por este Juízo à perda de seu hodierno mandato eletivo no processo judicial nº 0023877-70.2013.8.19.0078, em virtude de contratações diretas e ilegais, nos idos de 2006 e 2007, com autorização de pagamentos indevidos em processos administrativos de dispensa de licitação, por serviços de diferentes empresas para manutenção da frota municipal de veículos lotados na Secretaria Municipal de Saúde, inclusive com fracionamento indevido dos objetos contratados e pagamentos de despesas sem a emissão de notas de empenho, gerando um prejuízo ao Erário Municipal no valor meramente histórico de R\$ 808.846,23 (oitocentos e oito mil oitocentos e quarenta e seis reais e vinte três centavos).

Naquele processo, a ação civil pública fora instaurada com base em Inquérito Civil Público alicerçado também em conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada no âmbito da Câmara Municipal de Armação dos Búzios que apurara que os carros da Prefeitura de Armação dos Búzios estavam sendo lavados, duas vezes, no mesmo dia, isto com lavagem orçada em R\$ 189,00 (cento e oitenta e nove reais) e nota fiscal emitida pela empresa Barnato Comércio de Peças Ltda. ME., que se situa na cidade de Rio Bonito; serviços estes supostamente executados



quando integrantes da Comissão Parlamentar de Inquéritos, investidos de poderes investigatórios próprios de autoridades judiciárias apuraram que a empresa citada sequer trabalhava com lavagem de veículos, pois prestava apenas serviços de manutenção mecânica, concluindo-se então que notas fiscais respectivas eram frias, em que pese o mendaz argumento do representante legal daquela empresa investigada aos integrantes da CPI de que os serviços cobrados e não realizados por ela eram 'terceirizados', ou seja, o carro da Prefeitura de Búzios era enviado duas vezes no mesmo dia para o Município de Rio Bonito para ser lavado, com empresa contratada sem licitação para despesa realizada sem prévio empenho, ainda sem instrumentalização contratual, e tal empresa contratada ainda terceirizava o serviço a um subcontratado que ninguém sabe até hoje quem, de fato, seria, mas que realizava uma lavagem de veículo ao 'módico' custo de R\$ 189,00 (cento e oitenta e nove reais).

No relatório daquela Comissão Parlamentar de Inquérito constou que o ora terceiro réu não soubera explicar porque a Secretaria Municipal de Saúde na sua gestão havia ordenado uma série de despesas de modo ilegal e por serviços suspeitados como não prestados, como, por exemplo, gastos com reparos de manutenção de um veículo Sprinter, placa KRN 0973, totalizando R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) e que continuava no depósito, como fora apurado pelos membros daquela Comissão, inclusive com a inclusão de um parafuso orçado em R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais), além de gatos com aquisição de um tacógrafo pelo valor de R\$ 4.203,43 (quatro mil duzentos e três reais e quarenta e três centavos) da empresa Barnato Comércio de Peças Ltda., que, segundo investigado pela Comissão imbuída de poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais, não fornecia dentre os seus serviços, tacógrafos como peças de aquisição de veículos, sendo tal despesa ainda inserta em uma nota fiscal emitida pela empresa Barnato Comércio de Peças Ltda. de cerca de R\$ 19.000,00 (dezenove mil reais), no ano de 2007.

Em continuação especificamente a avaliação comportamental em relação ao terceiro réu, além deste estar condenado por este Juízo à perda de seu hodierno mandato eletivo no processo judicial nº 0023877-70.2013.8.19.0078, já como Prefeito Municipal está atualmente respondendo perante este Juízo a outras Ações Cíveis Públicas por atos de improbidade administrativa nas quais o Parquet também requer a perda de seu mandato eletivo ante a perda de sua legitimidade em razão da reiteração da inobservância da Ordem Jurídica, especialmente na seara da contratação do Poder Público.

Já então como Prefeito de Armação dos Búzios, o terceiro réu responde ainda perante este Juízo a outra Ação Cível Pública por atos de improbidade administrativa, processo nº 0002216-98.2014.8.19.0079, em razão do descumprimento de Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com o Ministério Público ante a recomendação ministerial anterior para que a Municipalidade interrompesse de imediato a política de contratação de pessoal temporário para o exercício de funções que houvessem concursados aprovados e para que os convocassem e os nomeassem. Tendo asseverado o Parquet, no entanto, que suas recomendações e instruções foram ignoradas pelo Poder Executivo Municipal.

Esclareceu ainda o Parquet naquela demanda que em 15 de junho de 2008, nos autos do inquérito civil público nº 054.2011, reconhecendo a inegável afronta à Constituição Federal, o Município firmou, então, nos autos da referenciada inquisição, COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUITA com o Ministério Público no qual, dentre outras irregularidades, reconheceu o seu dever de realizar concurso público para o provimento do cargo de profissionais da saúde que atuam em todas as áreas da Municipalidade, bem como o de nomear aprovados no concurso público de 2012, consoante ordem de classificação e número de vagas existentes em seu quadro de pessoal, além de ter assumido a Municipalidade o compromisso de abstenção de contratações temporárias fora do permissivo constitucional inserto no artigo 37, inciso I, da Constituição Federal. O Parquet aduziu ainda na exordial do processo nº 0002216-98.2014.8.19.007 que no Município há 3461 (três mil quatrocentos e sessenta e um) servidores, sendo que deste quantitativo: 1831 (mil oitocentos e trinta e um) são concursados, 355 (trezentos e cinquenta e cinco) são ocupantes de cargo em comissão e 1175 (mil cento e setenta e cinco) são contratados temporariamente.

Destarte, advertiu o Ministério Público no bojo daquele processo judicial que a contratação de 1175 (mil cento e setenta e cinco) servidores temporários compromete o orçamento municipal e a própria capacidade de investimento do Município. Não sendo demasiado asseverar que a





população de Búzios é de pouco mais de 27.000 (vinte e sete mil) habitantes, sendo este número de contratados temporários um número por deveras expressivo para o universo de munícipes que ora é descrito, o que o Parquet obtempera também causar influência indevida no processo eleitoral, ante a plausibilidade da prática do clientelismo político.

Ressalta-se também que o terceiro réu está respondendo a uma Ação Civil Pública, processo nº 0005552-13.2014.8.10.0078, por suposto ato de improbidade administrativa, cuja ação fora ajuizada pelo Ministério Público e distribuída para este Juízo um dia antes da condenação que lhe fora imposta no processo judicial nº 0023877-70.2013.8.19.0078. Ação esta no qual o órgão ministerial narra que o atual Chefe do Poder Executivo descumpriu intencionalmente a Lei Orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo Municipal para o exercício de 2014, incluindo em sua publicação o Poder Executivo convênios, dotações e despesas milionárias não autorizadas pelo Legislativo.

Insta salientar também que tramitou ainda na Câmara de Vereadores de Armação dos Búzios, Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada a requerimento da minoria parlamentar para investigar supostas fraudes verificadas já na gestão do terceiro réu à frente da Chefia do Poder Executivo Municipal que teriam violado o princípio da publicidade por meio de supressão de editais de licitação para contratação com o Poder Público em Boletins Oficiais e afastamento intencional de competidores, que, contudo, insertos estariam, de modo sub-reptício, apenas nos boletins enviados aos órgãos de controle, como a própria Câmara de Vereadores de Armação dos Búzios. Destarte, o Município de Armação dos Búzios, através da Procuradoria do Município, órgão do Poder Executivo Municipal, que tem sido utilizada como um instrumento de defesa político do governo e que deveria ser independente, ajuizou ainda em litisconsórcio ativo com vereador da base do governo no poder legislativo municipal, ação de declaração de nulidade de instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito, processo nº 0000914-34.2014.8.19.0078, distribuído para este Juízo, cujo pedido já fora julgado improcedente.

Apurações feitas por aquela Comissão Parlamentar de Inquérito já foram informadas ao Ministério Público, que através do Órgão da Tutela Coletiva de Cabo Frio, já instaurou Inquérito Civil Público. Reunidas então todas as condições acima narradas à extensão, cabe a este Juízo determinar a suspensão de funções ou cargos públicos porventura exercidos pelos agentes públicos demandados, inclusive para o atual Prefeito do Município de Armação dos Búzios, a saber, o mencionado terceiro réu SR. ANDRÉ GRANADO NOGUEIRA DA GAMA, certo de que essa providência nada mais traduz do que o propósito da verdadeira Justiça, transcendendo-se assim a mera preocupação com a higidez da instrução processual, pois terá a finalidade de evitar que novos desfalques ao erário ou imoralidades atentatórias à austeridade administrativa continuem a ser perpetradas pelos réus. Em especial pelo terceiro réu, que está atualmente à frente da Chefia do Poder Executivo do Município de Armação dos Búzios, enquanto ainda não alcança o efeito desejado o decreto condenatório em comento. Com efeito, a antecipação dos efeitos ora decretado da sanção de perda de cargo ou de função pública assemelha-se em muito aos efeitos cautelares previstos no parágrafo único do artigo 20 da Lei de Improbidade.

Porém, a antecipação dos efeitos da tutela de perda de cargo ou função pública e inclusive de mandato eletivo ante a presença das circunstâncias autorizativas desta medida, mormente o perigo na demora, não é o rompimento absoluto dos liames existentes entre os demandados e a Administração Pública sem que haja o trânsito em julgado da decisão condenatória; eis que a desvinculação a que alude o caput do artigo 20 de Lei nº 8.429/92 é evidentemente aquela peremptória, através da qual são cessados todos e quaisquer direitos do demandado, notadamente à percepção salarial ou de natureza previdenciária.

No que tange ao risco de dano irreparável ou de difícil reparação para o Erário Público pela continuidade dos demandados no exercício de funções públicas, que são pessoas ligadas a núcleo político que de modo sistemático atua contra os princípios reitores da Administração Pública e contra a Ordem Jurídica, está ainda em xeque, além da citada integridade do patrimônio público: a moralidade, a higidez e probidade administrativas. Destarte, toda a transparência administrativa pela continuidade dos agentes ora condenados em quadros de quaisquer órgãos da Administração Pública estará conspurcada e, por conseguinte, a própria credibilidade da população no Sistema Judicial e no Regime Democrático estará em risco.



Assim, urge sustentar que apesar do rigor e conseqüentemente do efeito pedagógico benéfico, que encerra a penalidade de perda do cargo público ao agente ímprobo, frequentemente a coletividade tem se visto vítima de situações absolutamente incongruentes, nas quais indivíduos sabidamente despreparados moralmente para o exercício de funções de relevância na Administração conseguem ainda assim se perpetuar no desempenho das suas atividades, mesmo sendo iminentes os efeitos dessa sanção.

Causa, então, perplexidade a dogmática que exclui qualquer possibilidade da antecipação dos efeitos da sanção da perda de cargo público para agente público reputado como inequivocamente ímprobo, pois tal posição esquece-se dos motivos históricos que motivaram a edição das disposições constitucionais (artigo 37, § 4º) e infraconstitucionais (Lei Federal 8.429/92), acabando então por atribuir a determinados preceptivos da Lei de Improbidade Administrativa carga que efetivamente não possuem. Interpretam, pois, que a vedação contida no artigo 20, caput, da Lei de Improbidade ou a não permissão explícita de afastamento do processado por razões que não sejam probatórias estaria a impedir que alguns dos efeitos do decreto condenatório, diferidos até o trânsito em julgado da sentença, aconteçam antecipadamente.

A medida em voga, então, é a única medida capaz de estancar o fluxo de evasão indevida de recursos públicos enquanto ainda não passada em julgado a sentença ou acórdão condenatório. Asseverando-se que este Juízo lança mão desta medida com parcimônia, eis que a reservando precipuamente para um contexto excepcional em que os agentes implicados, pelo grau de imoralidade do ato cometido, estão efetivamente sujeitos à confirmação final da penalidade da perda de seus cargos ou funções públicas. Ademais, há ainda a constatação de que a continuidade de suas atividades durante o processo provavelmente implicarão copiosos danos ao patrimônio, dada a existência de numerosas outras ações civis e penais propostas em face dos demandados e condenações passíveis de perda de cargo ou função pública, por atos de injuricidade análogos, em especial em relação ao terceiro demandado, ocupante da Administração Pública Superior do Município de Armação dos Búzios, como Chefe do Poder Executivo.

Assevera-se ainda que se a medida em voga traduz-se no adiantamento de alguns dos efeitos da tutela definitiva de sanção de perda de cargo ou função pública, ou de mandato eletivo, os efeitos então antecipados são os mesmos que o demandante pretende ver consolidados; sendo o demandante, in casu, o Ministério Público, que atua nesta demanda coletiva como substituto processual de toda a sociedade na defesa da ordem jurídica e da probidade administrativa; frisando-se que tais efeitos pretendidos, só se protraem por maior tempo de duração ante a adoção da antecipação de seus efeitos, sem que haja risco de irreversibilidade do provimento antecipado, mormente porque tal medida é recorrível, cabendo ainda a suspensão de liminares e sentenças pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, nos moldes do § 1º do artigo 4º da Lei nº 8.437/92 ou de acordo com o § 1º do artigo 12 da Lei nº 7.347/85.

Contudo, como há confusão entre a natureza das tutelas cautelares e antecipatórias desde os primórdios da dogmática jurídica, a partir da construção doutrinária de Carnelluti sobre a subdivisão dos processos cautelares em inibitórios, restituitórios e antecipatórios. Sendo que, em relação à tutela dita antecipatória, as conseqüências desta imprecisão conceitual desaguavam em entendimentos de que determinadas providências preventivas entrelaçam-se com a própria providência jurisdicional pleiteada no processo principal, baseada em uma consideração do Mestre italiano sobre uma natureza cautelar dos interditos possessórios, a fungibilidade prevista no § 7º do artigo 273 do Código de Processo Civil vem então em socorro.

Assim, frisa-se que apesar desta confusão conceitual ter sido superada pela evolução dogmática que distinguiu a tutela interdita, afeta ao direito possessório resguardado pelo campo do Direito Civil, e sua respectiva apreciação liminar, das tutelas cautelares, de simples prevenção não satisfativa do direito por ela protegido. Possível, portanto, a adoção do princípio da fungibilidade, que é o que se faz no caso vertente.

Deste modo, a medida de antecipação dos efeitos da tutela ora decretada para perda do cargo ou função pública dos agentes públicos demandados, inclusive do réu ocupante de mandato eletivo, não romperá de imediato o vínculo definitivo destes agentes com o Poder Público,



transvestindo-se então a mesma também da ontologia acatulatoria prevista no parágrafo único do artigo 20 da Lei nº 8.429/92, com base no princípio da fungibilidade. Em suma, não ensejará tal medida o rompimento absoluto dos liames existentes entre os demandados e a Administração Pública sem que haja o trânsito em julgado da decisão condenatória, eis que a desvinculação a que menciona o caput do artigo 20 de Lei de Improbidade é evidentemente aquela peremptória, através da qual são cessados todos e quaisquer direitos do demandado, notadamente à percepção salarial ou de natureza previdenciária.

Adotada então a fungibilidade prevista no § 7º do artigo 273 do Código de Processo Civil, possível, portanto, a hermenêutica do parágrafo único do artigo 20 da Lei nº 8.429/1992, que preceitua a possibilidade de afastamento do cargo de agente demandado para fins processuais, para que tal afastamento de agente público atinja mesmo agente detentor de mandato eletivo, com vista a evitar a repetição da conduta reprovável. O jurista Fábio Medina Osório em sua obra "As Sanções da Lei 8.429/92 aos Atos de Improbidade Administrativa" entende, portanto, que sim, pois, em sua visão, "a expressão instrução processual há de ser interpretada com máximo rigor". Assim, a possibilidade de afastamento do agente quando se possa presumir que "ficando em seu cargo, acarretará novos danos ao Ente Público e à sociedade" é plausível, porquanto, conforme o doutrinador aduz perfeitamente possível afastar o detentor de mandato eletivo: "Se esses novos danos pudessem estar enquadrados no objeto da demanda, vale dizer, consubstanciando reiteração de atos cuja repressão já se ambicionava no próprio processo, parece razoável sustentar que a instrução processual se estenderia a essa hipótese e, por conseguinte, também o alcance do art. 20, parágrafo único, da Lei nº 8.429/1992".

Nesta mesma linha obtempera o Jurista Rodolfo de Camargo Mancuso, asseverando que no campo dos interesses difusos "o que conta é evitar danos, até porque o sucedâneo da reparação pecuniária não tem o condão de restituir o statu quo ante", transcrevendo ainda prestigioso escólio de Barbosa Moreira: "Se a Justiça civil tem aí papel a desempenhar, ele será necessariamente o de prover no sentido de prevenir ofensas a tais interesses, ou pelo menos de fazê-las cessar o mais depressa possível e evitar-lhes repetição, nunca o de simplesmente oferecer aos interessados o pífio consolo de uma indenização que de modo nenhum os compensaria adequadamente do prejuízo acasos sofrido, insuscetível de medir-se com o metro da pecúnia".

Cabe transcrever, portanto, o que preceitua o artigo 20 da Lei de Improbidade Administrativa:

Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

Destarte, se, por qualquer forma, o agente público atuar no sentido de prejudicar a instrução probatória ou, até mesmo, encetar a prática de atos que possam colocar em risco a eventual aplicação das sanções da Lei de Improbidade, ou mesmo houver riscos de reiteração de atos de improbidade administrativa, seu afastamento poderá ser determinado pelo juiz ou pela autoridade administrativa.

Aliás, como citado pelos Doutrinadores Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves em sua obra "Improbidade Administrativa", sistematiza Galeno Lacerda sobre o risco para a instrução processual e até para os efeitos transcendentais da relação jurídico-processual, observado o processo sob seu aspecto também extrínseco em relação ao bem jurídico que se pretende proteger através deste instrumento, assim, aduz o Jurista "se o dano ainda não ocorreu, não se requer prova exaustiva do risco. Basta a probabilidade séria e razoável para justificar a medida". Desta maneira, a probabilidade séria e razoável de risco de reiteração de práticas ímprobadas passa pelas denominadas regras de experiência comum, sendo que o Juízo de 1º grau é quem está mais próximo dos fatos.



Nesta senda, sobre as regras ordinárias de experiência transcreve-se o entendimento extraído do voto da Ministra Eliana Calmon do Superior Tribunal de Justiça por ocasião do julgamento da MC nº 2.765-SP (requerente Celso Roberto Pita do Nascimento; requerido Ministério Público do Estado de São Paulo), na qual afirma para manter a decisão de afastamento daquele agente político, Ex-Prefeito da Capital do Estado de São Paulo: "Ademais, a sua manutenção à frente do Executivo Municipal traria para os órgãos de controle enorme desgaste, pois é muito difícil manter-se em curso uma ação que visa responsabilizar um agente político por ato de improbidade, sem que esse possa dispor livremente dos registros administrativos", arrematando ao fecho daquela decisão "o desgaste que se deve resguardar é a da própria imagem de transparência da Administração Pública".

Tanto a regra do artigo 147 do Estatuto (Lei nº 8.112/90), quanto àquela da Lei nº 8.429/92, ambas têm em mira o trânsito da investigação ou do processo, conforme o caso. Funda-se, é claro, no *fumus boni juris* e no *periculum in mora*. A Lei nº 8.429/92 indica a decretação pelo órgão jurisdicional ou autoridade administrativa. Assim, tal decretação pode ser de ofício, mas nada obsta que a autoridade judiciária responda à postulação do representante do Ministério Público ou do Procurador do ente público interessado. Uma vez inaugurada, a ação civil de improbidade administrativa, o afastamento judicial do agente público a quem se imputa ato de improbidade administrativa será examinado e, eventualmente determinado, após a citação, portanto recebida que seja a petição inicial.

Sem dúvida, portanto, que o juiz pode decretar o afastamento independentemente de requerimento. O que importa é o reconhecimento judicial da existência de irregularidades cometidas pelo agente, comprometedoras da instrução processual. Nesta senda, a possibilidade de reiteração de atos que importem em novos atos de improbidade administrativa, autoriza também que o Juízo determine o afastamento cautelar do agente.

Assim, antecipada os efeitos da tutela no aspecto da sanção de perda de cargo ou função pública imposta nesta sentença de procedência que os 1º, 2º, 4º e 5º réus, porventura, estejam exercendo, incluindo ainda o afastamento do exercício do mandato eletivo do terceiro demandado André Granado Nogueira da Gama, atual Prefeito do Município de Armação dos Búzios, nos termos do artigo 273, caput, e inciso I, do Código de Processo Civil, bem como pelo princípio da fungibilidade, nos termos do § 7º do suso dispositivo c/c o parágrafo único do artigo 20 da Lei nº 8.429/92, sem importar tal medida no rompimento definitivo dos liames existentes entre os demandados e a Administração Pública até que sobrevenha o trânsito em julgado da decisão condenatória, pois a desvinculação mencionada no caput do artigo 20 de Lei de Improbidade é evidentemente aquela peremptória, através da qual são cessados todos e quaisquer direitos do demandado, notadamente à percepção salarial ou de natureza previdenciária: deverá então ser providenciada imediatamente pela serventia deste Juízo a expedição de ofício à Prefeitura de Armação dos Búzios, bem como a Câmara de Vereadores deste Município, para responderem se alguns desses réus, porventura, estão exercendo cargo ou função pública naqueles órgãos e, em caso positivo, sob a pena de desobediência à ordem judicial, deverá ser providenciado o afastamento desses servidores ora condenados, no prazo de dez dias, que o prazo, de acordo com o princípio da razoabilidade, de interposição de recurso de Agravo de Instrumento.

Deverá a Serventia deste Juízo providenciar imediatamente a intimação do Ministério Público da Tutela Coletiva para ciência desta sentença e do conteúdo interlocutório da decisão de afastamento dos agentes condenados à perda de cargo, função pública e do exercício do mandato eletivo, inclusive para que aquele órgão auxilie no cumprimento desta medida na hipótese de alguns dos agentes demandados estarem exercendo cargos ou funções públicas em órgãos da Administração Pública direta ou indireta de outros entes públicos federativos, mormente de outras Prefeituras ou Câmaras Legislativas Municipais de outros Municípios da Região dos Lagos ou outros Municípios do Estado do Rio de Janeiro.

A decisão de afastamento do atual Prefeito do Município de Armação dos Búzios, nos moldes dos artigos 273, caput, e inciso I, e 461, caput, ambos do Código de Processo Civil, bem como pelo princípio da fungibilidade, nos termos do § 7º do mencionado artigo 273 c/c o parágrafo único do artigo 20 da Lei nº 8.429/92 e artigo 798 do Estatuto Processual Civil, sem importar tal medida no rompimento definitivo dos liames existentes entre o demandado e a Administração Pública



Superior, inclusive percepção de subsídios, até que sobrevenha o trânsito em julgado da decisão condenatória: deverá, então, se dar por mandado a ser cumprido imediatamente por dois Oficiais de Justiça, com todas as cautelas de estilo para preservação da dignidade da Justiça e da própria imagem da Administração Pública Municipal, requisitando-se força policial apenas e no caso de extrema necessidade, para que seja cessado o exercício do mandato eletivo deste demandado à frente do Poder Executivo Municipal, no prazo de dez dias, que é o prazo que atende aos princípios da razoabilidade e do contraditório para interposição de eventual remédio recursal.

Providencie deste Juízo a Serventia desde logo a intimação do Vice-Prefeito do Município de Armação dos Búzios para que assuma as funções de Chefia do Poder Executivo Municipal imediatamente após o esgotamento do decêndio.

Providencie a Serventia deste Juízo desde logo a intimação do Presidente da Câmara Legislativa do Município de Armação dos Búzios para ciência do teor da presente sentença, com cópia integral da mesma.

Oficie-se imediatamente o Excelentíssimo Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça com reprografia da presente sentença.

Destaco que o ressarcimento do dano causado ao Erário Municipal deverá reverter em prol do Município de Armação dos Búzios, mais especificamente para a Secretaria Municipal de Saúde. Devendo a serventia oficial à Procuradoria Geral do Município para que se cientifique deste decísum e tome as providências necessárias ao integral ressarcimento da Fazenda Municipal. Antecipando também neste aspecto em razão do juízo de certeza os efeitos da tutela condenatória, devendo ser intimados imediatamente os réus, para solidariamente ressarcirem, no prazo de 15 dias, os danos causados ao Erário, no montante de R\$ 2.022.189,44 (dois milhões e vinte e dois mil e cento e oitenta e nove reais e quarenta e quatro centavos), que deverá ser acrescido de correção monetária e de juros de mora de 1% ao mês a contar da citação.

Destaco que o valor das multas civis aplicadas aos réus deverão se destinar integralmente à Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de Armação dos Búzios, devendo tal soma ser revertida em prol da educação básica das crianças e adolescentes deste Município. Ressaltando-se que o mal infligido pela sanção deve superar qualquer proveito porventura auferido com o ilícito.

Antecipo também a tutela para que a proibição do sexto e sétimo réus de contratarem com o Poder Público pelo prazo de cinco anos surta efeitos no prazo de dez dias, bem como surta no mesmo decêndio os efeitos da proibição por igual prazo de os aludidos réus receberem benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários.

Condeno ainda os réus ao pagamento, cada qual, das custas e da taxa judiciária, em prol do Fundo Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Condenando-os, cada qual, ainda ao pagamento de honorários advocatícios no percentual de 20% sobre o valor arbitrado à causa de R\$ 2.022.189,44 (dois milhões e vinte e dois mil e cento e oitenta e nove reais e quarenta e quatro centavos) em prol do Fundo Estadual do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Oficie-se ainda a Tutela Coletiva do Ministério Público, com cópia desta sentença.

Decreto ainda a indisponibilidade dos bens de todos os demandados no montante de R\$ 2.022.189,44 (dois milhões e vinte e dois mil e cento e oitenta e nove reais e quarenta e quatro centavos), ante ao juízo de certeza. Devendo adotar o Gabinete do Juízo as medidas adequadas para o bloqueio dos bens desses réus, no montante das condenações respectivas.

Ressalta, ao final, o Juízo que o julgamento célere de Ações Cíveis Públicas consiste na Meta nº 18 do Conselho Nacional de Justiça, tendo tal meta especificamente como objetivo o julgamento, até o fim de 2013, de todos os processos contra a administração pública e de improbidade administrativa, que foram distribuídos até 31 de dezembro de 2011 ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), à Justiça Federal e aos Tribunais de Justiça dos Estados. O presente processo fora distribuído no final do ano de 2012, no entanto, os atos ímprobos aqui relatados dizem respeito a fatos ocorridos em 2007.

Por derradeiro, é com pesar que este Juízo, ora condena pela segunda vez o atual Prefeito de



Armação dos Búzios por atos de improbidade administrativa, sendo que nesses pouco mais de dois anos de exercício da titularidade da 2ª Vara da Comarca de Armação dos Búzios por parte deste signatário, já foram também condenados, por este mesmo órgão jurisdicional, os dois Prefeitos Municipais anteriores por atos de improbidade administrativa. Em suma, os três únicos cidadãos que exerceram a prefeitura desta cidade, o atual e os dois anteriores, já foram condenados por atos ímprobos, quando este Município, cujo território fora desmembrado do Município de Cabo Frio, possui apenas 19 anos de existência político-administrativa.

Com o trânsito julgado e pagamento, dê-se baixa e arquivem-se.

P. R. I.

Armação dos Búzios, 22/02/2015.

**Marcelo Alberto Chaves Villas - Juiz Titular**

---

Autos recebidos do MM. Dr. Juiz

Marcelo Alberto Chaves Villas

Em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_