## **SENTENÇA**

Processo Físico nº: **0006479-19.2007.8.26.0566** 

Classe - Assunto Ação Civil Pública - Improbidade Administrativa
Requerente: Ministério Público do Estado de São Paulo e outro

Requerido: Município de São Carlos e outros

Justiça Gratuita

Juiz(a) de Direito: Dr(a). GABRIELA MULLER CARIOBA ATTANASIO

Vistos.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO propõe a presente ACÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA em face de Município de São Carlos, Newton Lima Neto, Marcos Luiz Tadeu de Oliveira Amaro, Paulo Roberto Lopes, Tania de Melo Bruggner Solci, Rosana Maria Romualdo, Ana Cleide de Barros, Antônio Carlos de Carvalho Fonseca, Fabiana Tadeu Colmati, Aparecida Ivone Albano, Cristiane Krohling Pinheiro Borges Bernardi, Luiz Carlos Silva, Keila Maria Candido, Evanilda Mariana da Silva, Sonia Aparecida Russo, Francisco Luiz Neo, Tania Mara Carneiro Mori de Jesus, Zildinha Aparecida Camargo, Eduardo Berribilli, Edna Kunieda, Fatima Aparecida Barbosa Torres, José Batista de Sousa Filho, Luzia Eva Aparecida Sentanin Danini, Marcos Rogerio Ferreira Gonçalves, Sonia Regina Galvão Neves, Vyvianne Santos Moura, Maria dos Reis Lopes de Araújo, Ana Paula Meibach, Helilde Cleire Alves Gomes, Fabio Luís da Fonseca, Isabel Cristina Pereira Postigo, Fernanda Henrique de Paulo, Marcio Alexandre Apolinário de Oliveira, Glaziela Cristiani Solfa, Aurora Alves Vieira Ponchio, Luciana Karina Marchetti Miranda, Maria José Yames de Mello, Maria Raquel Pastina, Tania Solange Gasparini, Vera Lucia Melo Chiavin, sob o fundamento de que apurou irregularidade ocorridas na Administração de São Carlos, no tocante à criação e preenchimento de cargos em comissão e funções gratificadas, eis que em desacordo com o estabelecido pela Constituição Federal, afrontando o disposto no artigo 37, I, II, V e § 2°.

Alega, em resumo, que, no exercício do mandato 2005/2008, de Prefeito do Município de São Carlos, o então Chefe do Poder Executivo Municipal, Newton Lima

Neto, nomeou os servidores acima indicados, para cargos comissionados com atribuição de caráter técnico, em inobservância aos ditames da Lei.

Dessa forma, concluindo pela violação do limite legal, pleiteia a declaração de nulidade dos atos de nomeação dos servidores dos cargos em comissão; a condenação do Município de São Carlos para promover, de imediato, a exoneração dos referidos servidores; a condenação do requerido Newton Lima Neto nas sanções aplicáveis aos atos do art. 11 da Lei n.º 8.429/92.

Regularmente notificados os requeridos apresentaram defesa preliminar às fls. 285/286; 288/290; 301/302; 475/490; 667/684; 1023/1036 e 1076/1076, alegando, basicamente, inaplicabilidade da Lei 8.428/92, que foram nomeados em virtude de suas qualificações profissionais, de boa-fé, inocorrendo a prática de ato de improbidade, já tendo ocorrido a exoneração, o que afastaria o interesse de agir.

Igualmente notificado, o requerido Newton Lima Neto apresentou defesa prévia (fls. 331/352) e, em sede preliminar, requereu a inaplicabilidade da Lei 8.428/92 ao caso, bem como a reunião destes autos aos processos 355/06 e 357/07 por vinculo de conexão. No mérito, afirmou a legalidade das nomeações criadas pela referida Lei Municipal, visto que não há inconformidade com o dispositivo constitucional; que as nomeações têm natureza discricionária própria da Administração Pública, não havendo que se falar em dano ao erário.

Apresentou réplica o Ministério Público, às fls. 457/462.

A inicial foi recebida pela decisão (fls. 473/743- verso), tendo sido negado o pedido liminar, determinando-se a citação dos requeridos.

Pela r. decisão de fls. 1098/1098 – verso, foram afastadas as preliminares ofertadas, determinando-se a manutenção dos servidores no polo passivo.

Citados, os requeridos apresentaram contestações, conforme certidão de fls. 1641/1642, reiterando os seus argumentos anteriores.

Apresentou réplica o Ministério Público, às fls. 1649/1659, refutando os argumentos apresentadas pelos réus e reiterando as afirmações contidas na inicial.

Foi designada audiência de instrução às fls. 1672, cuja prova foi colhida a fls. 1685/1688.

Parecer final do Ministério Público às fls. 1700/1712.

Em alegações finais, aos requeridos reiteraram suas teses às fls. 1715/1717; 1723/1725; 1734/1739; 1743/1761 e 1781/1782.

## É O RELATÓRIO.

## FUNDAMENTO E DECIDO.

O processo teve dilação probatória completa, portanto, de rigor o comporta julgamento neste momento.

As matérias preliminares já foram rejeitadas, quando do recebimento da inicial e saneamento do feito.

Passo, assim, ao julgamento do mérito.

A matéria de fato se encontra na criação de cargos em comissão não relacionados às funções de chefia, direção e assessoramento, cargos estes de atribuições ordinárias, a serem preenchidos por servidores aprovados em concurso público, configurando afronta à exigência constitucional da realização de certame público.

O art. 37, II da Constituição Federal evidencia que a regra, em nosso sistema constitucional, é de a investidura em cargo público dar-se após aprovação em concurso público.

Tal norma é excepcionada pelo art. 37, V da Constituição Federal, que autoriza a livre nomeação e exoneração para cargos em comissão.

Ocorre que, para não esvaziar a regra, a própria Constituição Federal estabelece que para esses cargos a nomeação terá como finalidade o exercício, pelo servidor, de atribuições de direção, chefia ou assessoramento, e nenhuma outra mais.

Entende-se que somente nesses casos justifica-se a superação da regra do concurso público, pois tais atribuições pressupõem um especial vínculo de confiança entre o agente público e o nomeado.

É claro, portanto, que a nomeação para cargos e funções de livre nomeação e exoneração não deve dar-se para o exercício de atribuições meramente técnicas ou burocráticas.

Tal finalidade é proscrita por lei, sendo possível a análise, pelo Poder Judiciário, da finalidade do Administrador Público, ao exercer determinada competência.

Se a finalidade legal não é respeitada pelo Administrador Público, nasce o vício do desvio de função, ou desvio de finalidade, ou desvio de poder, que se dá "quando o agente se serve de um ato para satisfazer finalidade alheia à natureza do ato utilizado" (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. Malheiros. São Paulo: 2006. 23ª Ed. pp. 390).

"A atividade administrativa sendo condicionada, pela lei, à obtenção de determinadas consequências, não pode o administrador, ao exercê-la, ensejar consequências diversas das visadas pelo legislador. Os atos administrativos devem procurar atingir as consequências que a lei teve em vista quando autorizou a sua prática" (SEABRA FAGUNDES, Miguel. O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário. 8ª Ed. Forense. Rio de Janeiro: 2010. pp. 87).

No caso em tela, temos que o fim legal do poder administrativo de livre nomeação e exoneração para os cargos em comissão e funções de confiança é de que os nomeados exerçam de fato funções de chefia, direção ou assessoramento, que exijam vínculo especial de confiança com o Administrador Público para o seu desempenho.

No caso concreto, é possível concluir que houve desvio de finalidade, pois o réu Newton Lima exerceu a competência que possuía em abstrato (de nomear pessoa para cargo em comissão ou função de confiança) para alcançar uma finalidade não contemplada na norma jurídica que lhe outorgou tal atribuição, uma vez que os nomeados não exerciam, de fato, atribuições de chefia, direção ou assessoramento, como exige o art. 37, V da Constituição Federal, conforme depoimentos feitos por eles, constantes dos autos.

Os cargos ocupados tinham atribuições desempenhadas que não exigiam qualquer vínculo íntimo e subjetivo de confiança. Executavam funções eminentemente técnicas.

Incidiu, portanto, no ato de improbidade administrativa prevista no art. 11, I da Lei nº 8.429, qual seja: "praticar ato [nomeação para cargo em comissão] visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência [exercício, pelo nomeado, de funções meramente burocráticas, subalternas ou técnicas, desvirtuadas da regra do art. 37, V da CF]".

Não há que se falar em ausência de dolo, pelo fato de existir lei municipal

prevendo o cargo, pois houve desrespeito à Constituição Federal, cuja regra basilar é a nomeação por concurso público, não podendo o requerido Newton Lima alegar desconhecimento, na qualidade de Prefeito do Município de São Carlos (já tendo sido, também, Reitor da Universidade Federal de São Carlos), de modo que tinha pleno conhecimento da nomeação, tanto que aprovava os nomes dos indicados.

Conforme ressaltado em julgado de lavra da Ministra Eliana Calmon: "Diante das Leis de Improbidade e de Responsabilidade Fiscal, inexiste espaço para o administrador 'desorganizado', 'desleixado', 'despreparado' e 'despido de senso de direção'. Não se pode conceber, principalmente na atual conjuntura política, que um Prefeito, legitimamente eleito, assuma a administração de um Município e deixe de observar as mais comezinhas regras de direito público e, o que é pior, tentar colocar tais fatos no patamar de 'meras irregularidades'" (REsp. nº 708.170/MG).

Embora os cargos exercidos pelos nomeados tenham sido denominados como sendo em comissão, na prática, reclamavam a realização de atividades técnicas e burocráticas próprias de cargos efetivos que exigem prévia aprovação em concurso público, o que denota a prática de ato de improbidade por quem o admitiu, pois houve desrespeito aos princípios da legalidade e moralidade administrativa, com a aplicação da sanção correlata que, em situações específicas e devidamente fundamentadas, pode ser abrandada para adequação da aplicação da Lei n. 8.429/92 à Constituição Federal.

Nota-se, então, que o requerido se utilizou do dever-poder de nomear servidor para o cargo em comissão ou para função de confiança com finalidade distinta daquela para a qual foi autorizado pela carta constitucional, caracterizando-se o vício do desvio de poder ou desvio de finalidade.

A prova oral foi produzida somente com a oitiva de funcionários que exerceram cargo em comissão e foram nomeados na gestão do referido Newton Lima, o que enfraquece a imparcialidade dos depoimentos, que poderiam ser reforçados com a oitiva de servidores de carreira. Contudo, os testemunhos acabaram confirmando que a escolha dos comissionados passava pelo Chefe de Gabinete e tinha a aprovação do prefeito e que vários comissionados exerciam funções técnicas e não de chefia.

A alegação de que havia uma carência de servidores não justifica a

nomeação de cargos em comissão, pois cabia ao gestor, como bem ressaltou o Ministério Público, "prover a demandas da Administração de acordo com o texto constitucional, por exemplo, remanejando cargos, funções e tarefas entre os servidos do quadro, criando mutirões em setores específicos, racionalizando tarefas, priorizando objetos, metas etc., até que eventuais concursos pudessem reforçar públicos pudessem reforçar o time da Administração. Aliás, a deficiência de servidores públicos sucede em toda a administração pública federal, estadual e municipal, mas nem por isso se fere de morte o princípio constitucional do concurso público".

Se havia carência de servidores e se comissionados foram nomeados para suprir esta carência, por certo realizavam o trabalho atinente a um funcionário concursado.

São nulas, portanto, as nomeações, a teor do disposto no § 2º do art. 37, da CF/88, que estabelece:

"2° - A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei".

Em complemento, diz o inciso II, do art. 37 em alusão:

"II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração";

A nulidade em si, porém, no caso concreto, não gera maiores efeitos jurídicos, uma vez que a sua declaração não importa em retorno ao status quo ante, pois já produzidos os efeitos, e cessadas, segundo consta, as nomeações indevidas.

O relevo está no fato de que tal ilegalidade configura ato de improbidade previsto no artigo 11, inciso I da Lei nº 8.429/92 (atos que atentam contra os princípios da administração pública), uma vez que se encaixa na definição legal: "praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência".

Saliente-se que não configura ato de improbidade que causa prejuízo ao erário, afastando-se a adequação típica no art. 10 da Lei nº 8.4729/92.

Não há que se negar que tais servidores, ainda de forma irregular, prestaram serviço à Administração Pública que, de alguma forma, recebeu uma contraprestação pelos

serviços realizados. Realmente, tais servidores teriam sua investidura por concurso público.

Não o tiveram por irregularidades na contratação. Todavia, prestaram serviço na administração, tal como se infere das declarações fornecidas pelos servidores que descreveram as suas atribuições (fls. 77/122).

Sendo assim, o acolhimento do pedido de ressarcimento ao erário importaria em enriquecimento sem causa do Município de São Carlos.

Nesse sentido, o TJSP: "Ação Civil Pública - Improbidade Administrativa - Contratação de servidor para a função de arqueólogo, sem concurso - Violação do princípio da isonomia e da moralidade administrativa Declaração de nulidade da contratação, com efeitos 'ex tunc' e condenação do agente responsável pelo ato ilegal ao ressarcimento integral do dano provocado aos cofres da Fundação Cultural Cassiano Ricardo, com a devolução de todos os valores pagos - Legitimidade do Ministério Público para a propositura de ação civil pública que visa responsabilizar administradores municipais por ato de improbidade administrativa - Ação que envolve somente pedido de ressarcimento de danos ao erário público e deve ser considerada imprescritível - Inexistência de prova de que os serviços não tenham sido regularmente prestados - Indevido enriquecimento do Poder Público - Afastamento da pena imposta na decisão apelada. Recursos providos" (Ap. 9058955-56.2009.8.26.0000, Rel. MARIA LAURA TAVARES, 5ª Câmara de Direito Público, j. 06/06/2011, r. 21/06/2011).

No mesmo sentido, também do TJSP: Ap. 9113369-09.2006.8.26.0000, Rel. FERREIRA RODRIGUES, 4ª Câmara de Direito Público, j. 06/06/2011, r. 14/06/2011; Ap. 0313008-59.2009.8.26.0000, Rel. MOACIR PERES, 7ª Câmara de Direito Público, j. 09/05/2011, r. 25/05/2011; Ap. 9101098-36.2004.8.26.0000, Rel. MOACIR PERES, 7ª Câmara de Direito Público, j. 11/04/2011, r. 18/04/2011; Ap. 9218466-32.2005.8.26.0000, Rel. IVAN SARTORI, 13ª Câmara de Direito Público, j. 16/06/2010, r. 02/08/2010).

É importante acentuar, ainda, que os cargos em comissão somente podem destinar-se a funções de chefia, direção e assessoramento, todas elas de caráter específico dentro das funções administrativas. Resulta daí, por conseguinte, que a lei não pode criar tais cargos para substituir outros de cunho permanente e que devem ser criados como cargos efetivos, exemplificando-se os de perito, auditor, médico, motorista e similares. Lei

com tal natureza é inconstitucional por vulnerar a destinação dos cargos em comissão, concebida pelo Constituinte (art. 37, V, CF) (CARVALHO FILHO, José dos Santos - "Manual de Direito Administrativo", 27ª ed., São Paulo, Atlas, 2014, p. 617/618).

Nesse sentido também já se manifestou o E. Superior Tribunal de Justiça. PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE - POSSIBILIDADE - EFEITOS. 1. É possível a declaração incidental de inconstitucionalidade, na ação civil pública, de quaisquer leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público. 2. A declaração incidental de inconstitucionalidade na ação civil pública não faz coisa julgada material, pois se trata de controle difuso de constitucionalidade, sujeito ao crivo do Supremo Tribunal Federal, via recurso extraordinário, sendo insubsistente, portando, a tese efeitos sistemática teria os mesmos da ação inconstitucionalidade. 3. O efeito erga omnes da coisa julgada material na ação civil pública será de âmbito nacional, regional ou local conforme a extensão e a indivisibilidade do dano ou ameaça de dano, atuando no plano dos fatos e litígios concretos, por meio, principalmente, das tutelas condenatória, executiva e mandamental, que lhe asseguram eficácia prática, diferentemente da ação declaratória de inconstitucionalidade, que faz coisa julgada material erga omnes no âmbito da vigência espacial da lei ou ato normativo impugnado. 4. Embargos de divergência providos (STJ - EREsp 439.539/DF, Rel. Min. Eliana Calmon, DJU 8.10.03).

De se anotar, ainda, que na inicial não há pedido de controle difuso de inconstitucionalidade de lei municipal, mas somente de nulidade das portarias, mas não haveria óbice ao controle incidental, conforme amplamente aceito pela jurisprudência, inclusive.

Passo ao exame das sanções aplicáveis.

Inexistiu dano ao erário público, logo não há falar em ressarcimento.

Por outro lado, a Constituição Federal, no art. 37, § 4°, é imperativa no sentido de que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos

políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento, "na forma e gradação previstas em lei". O parágrafo único do art. 12 da Lei n. 8.429/92, de Improbidade Administrativa, estabelece que "na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente".

Assim, no caso em tela, mostra-se razoável e suficiente a sanção de pagamento de multa equivalente a 10 (dez) vezes a última remuneração do requerido, corrigida com a moeda, admitido o abrandamento, à vista do disposto na Lei n. 8429/92 c.c. Constituição Federal, para efeito de aplicação do princípio da proporcionalidade (cf. Emerson Garcia, Improbidade Administrativa, Ed. Lumen Juris, 2002, p. 406/409, e Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior, Improbidade Administrativa, 4ª Ed. Atlas, 1999, p. 215/216).

O valor deve servir como forma de desestímulo à reiteração de condutas semelhantes e resgate da legitimidade e autoridade do Direito Público vigente.

Ante o exposto, julgo o processo, com resolução do mérito e PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido, para:

a. Anular as Portarias que nomearam os servidores Marcos Luiz Tadeu de Oliveira Amaro, Paulo Roberto Lopes, Tania de Melo Bruggner Solci, Rosana Maria Romualdo, Ana Cleide de Barros, Antônio Carlos de Carvalho Fonseca, Fabiana Tadeu Colmati, Aparecida Ivone Albano, Cristiane Krohling Pinheiro Borges Bernardi, Luiz Carlos Silva, Keila Maria Candido, Evanilda Mariana da Silva, Sonia Aparecida Russo, Francisco Luiz Neo, Tania Mara Carneiro Mori de Jesus, Zildinha Aparecida Camargo, Eduardo Berribilli, Edna Kunieda, Fatima Aparecida Barbosa Torres, José Batista de Sousa Filho, Luzia Eva Aparecida Sentanin Danini, Marcos Rogerio Ferreira Gonçalves, Sonia Regina Galvão Neves, Vyvianne Santos Moura, Maria dos Reis Lopes de Araújo, Ana Paula Meibach, Helilde Cleire Alves Gomes, Fabio Luís da Fonseca, Isabel Cristina Pereira Postigo, Fernanda Henrique de

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO CARLOS FORO DE SÃO CARLOS

VARA DA FAZENDA PÚBLICA

RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às19h00min

Paulo, Marcio Alexandre Apolinário de Oliveira, Glaziela Cristiani Solfa, Aurora Alves Vieira Ponchio, Luciana Karina Marchetti Miranda, Maria José Yames de Mello, Maria Raquel Pastina, Tania Solange Gasparini, Vera Lucia Melo Chiavin para os cargos mencionados às fls. 07/19 da inicial.

b. Condenar o requerido, Newton Lima Neto, por ato de improbidade administrativa, previsto no artigo 11, I, da Lei 8.429/92, ao pagamento de multa civil equivalente a 10 (dez) vezes a última remuneração que percebia na época dos fatos, com atualização monetária desde a propositura da ação e juros moratórios de 1% ao mês, desde a citação.

c. O condeno, ainda, a arcar com as custas processuais.

O pedido previsto no item 3 de fls. 36, da inicial, perdeu seu objeto, pois todos os comissionados já foram exonerados.

PΙ

São Carlos, 22 de agosto de 2018.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006, CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA