

AO JUÍZO DE DIREITO DA VARA CÍVEL DA COMARCA DE VALENÇA DO PIAUÍ – PI.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ**, por seu Promotor de Justiça signatário, no exercício de suas atribuições legais e, com fundamento nos artigos 37, §4º,¹ 129, inciso III², artigo 25, inciso IV, “a” e “b”³, da Lei n. 8.625/93, e artigos 1º, inciso IV⁴, e 5º, inciso I⁵, da Lei 7.347/85, vem, respeitosamente, à presença deste Juízo, propor a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR LESÃO AO ERÁRIO COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA ACAUTELATÓRIA DE SUSPENSÃO IMEDIATA DOS EFEITOS DO DECRETO SEC/GOV Nº 017/2017**, que institui o pagamento de gratificação/abono salarial para ocupantes de cargos de Secretários Municipais, **C\C MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS E PEDIDO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO** contra a gestora municipal de Valença do Piauí/PI, Sra. **MARIA DA CONCEIÇÃO CUNHA DIAS**, inscrita no CPF nº 258.227.803-34, residente e domiciliada na Av. Professor João Soares, s/n, Centro, Valença do Piauí/PI, CEP 64300-00, pelos motivos de fato e de direito adiante declinados:

I – DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

O Ministério Público Estadual, por ordem magna e infraconstitucional, tem o dever de zelar pela correta aplicação legal, encargo constitucional que não pode ser relegado diante de fatos concretos de abusos e desrespeitos à Lei.

Daí a missão maior do *Parquet*, a de, com retidão e firmeza, impedir que agentes públicos ou cidadãos, inobservando preceitos legais, prejudiquem o todo comum, bem como impeçam a manutenção da ordem jurídica federal, estadual, municipal ou

¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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

² Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

³ Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:

a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos;

b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem;

⁴ Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

⁵ Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

distrital, descumprindo a vontade popular somente por desejo próprio, vicissitude que não pode perdurar em uma democracia jurídica.

Por tal motivo, o legislador originário conferiu ao Ministério Público (MP) a seguinte tarefa:

CF/88 - Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Nesse sentido, a Lei n.º 8.429/92 (LIA) prevê em seu corpo sanções para a prática de atos que atentem contra o patrimônio público, bem como contra os princípios magnos e infraconstitucionais que regem a Administração Pública, sendo que, em seu art. 17, é explícita em conferir ao *Custos Legis Maior* o direito-dever de iniciar o devido processo legal necessário para a aplicação das penas que estipula.

Legitimado, portanto, o Órgão Ministerial Estadual para o intento da presente ação civil por ato de improbidade administrativa.

II – DOS FATOS

A Sra. MARIA DA CONCEIÇÃO CUNHA DIAS, na qualidade de Prefeita do Município de Valença do Piauí, lesionou, de forma livre e consciente, o erário municipal, ao ordenar, permitir e promover a realização de despesas não autorizadas na legislação de regência, ou seja, ao proceder ao pagamento das gratificações, sem a observância da legislação de regência, uma vez que tais gratificações são pagas desde março de 2017, por meio de um ato que somente tomou publicidade em outubro de 2019, não tendo a referida municipalidade outra alternativa, a não ser arcar com a austera displicência da Requerida, enquanto chefe do executivo, ocasionando, até o mês de dezembro de 2019, a perda patrimonial dos cofres públicos da vultosa quantia de R\$ 471.301,27 (quatrocentos e setenta e um mil, trezentos e um reais e vinte e sete centavos), conforme tabelas elaboradas pelo CACOP, juntamente com o Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI), ao tempo em que a Prefeita Constitucional de Valença do Piauí, ao deixar de dar publicidade ao DECRETO SEC/GOV Nº 017/2017, atentou também contra a legalidade e transparência pública, inobservando os valores da honestidade e lealdade às Instituições, derivações diretas do princípio da moralidade.

Conforme se depreende dos documentos acostados à presente ação, foi instaurada no âmbito desta 2ª Promotoria de Justiça de Valença do Piauí/PI (2ª PJV) Notícia de Fato (NF), autuada no SIMP 000323-177/2019, com base no Ofício nº 015/2019, oriundo do gabinete da Vereadora Íris Moreira, o qual denunciava e solicitava providências cabíveis com relação a uma possível distorção salarial dos secretários municipais de Valença do Piauí/PI.

Diante das informações constantes no citado ofício, bem como nos

documentos que o acompanhavam, foi determinada a expedição de notificação ao Município de Valença do Piauí/PI, para que apresentasse manifestação acerca dos fatos narrados, com o objetivo de coletar informações para subsidiar a atuação do *Parquet* Estadual, notadamente para deliberar sobre a instauração de procedimento próprio ou o arquivamento de plano da NF.

O Município de Valença do Piauí/PI foi por 02 (duas) vezes notificado, tendo em ambas se quedado inerte.

Desta forma, tendo em vista a omissão do Município de Valença do Piauí/PI, bem como pela existência de fatos a serem apurados, foi determinada a conversão da NF em Procedimento Preparatório de Inquérito Civil Público (PP), com a requisição de informações acerca dos fatos narrados ao Município de Valença do Piauí/PI, advertindo-se que a omissão injustificada ou o retardamento indevido da requisição poderia implicar a responsabilização de quem lhe desse causa.

Requisitado por 02 (duas) vezes, o Município de Valença do Piauí/PI, por meio de sua Gestora Maria da Conceição Cunha Dias, apresentou manifestação nos autos do procedimento informando, em síntese, o que segue:

*“(...) Quanto à remuneração dos Secretários Municipais, informamos que em 22 de março de 2017 a Prefeita Municipal de Valença do Piauí/PI institui, por meio de Decreto Municipal, a gratificação/abono salarial para ocupantes de cargos de Secretários Municipais, a serem instituídos individualmente mediante avaliação pela Administração Municipal acerca da realidade e necessidade de cada secretaria, cujo valor não excede a R\$ 2.000,00 (dois mil reais), com efeitos retroativos ao início do citado ano. Levou-se em conta, para tanto, a natureza das atividades dos referidos cargos, mormente por se tratarem, em alguns casos, de atividades que exigem intenso deslocamento a locais do Município, muitas das vezes em regiões mais afastadas que integram a municipalidade, para fins de realização de reuniões com a comunidade, fiscalizações in loco, atividades integrativas de cunho social, consulta à população, acompanhamento de trabalhos/obras e serviços, dentre outros. Ponderou-se, igualmente, a essencialidade da prestação dos referidos serviços à contento para os Municípios, bem como a necessidade de aproximar o Município da Administração Pública. Para isso, vislumbrou-se a necessidade de dar, por meio de critérios individuais de cada secretaria, aos ocupantes dos referidos cargos a possibilidade de equilíbrio financeiro salarial, somente possível através da **verba indenizatória (Gratificação/Abono)** que permitisse o melhor desempenho das suas funções sem causar prejuízo ao seu sustento familiar. Em razão disso, o Município promoveu a instituição da referida verba. (...)”*

Ademais, asseverou a existência de “disparidades pontuais, quanto ao

recolhimento das contribuições de alguns secretários municipais e com isso, solicitou o prazo de 120 (cento e vinte) dias para conclusão de auditoria interna, estruturação e promoção de plano de adequação e eventuais parcelamentos junto ao órgão previdenciário.

O Município de Valença do Piauí/PI juntou aos autos cópia do **Decreto SEC/GOV nº 017/2017**, o qual em seu art. 6º, informava que ele somente **entraria em vigor a partir da data de sua publicação, no entanto, não informou nem acostou cópia de documento que atestasse a publicação oficial do Decreto Municipal SEC/GOV nº 017/2017.**

Chegamos agora ao primeiro ponto de magna relevância que enseja a propositura da presente ação.

Após verificação no Diário dos Municípios, restou verificado que o referido decreto somente foi publicado no dia 30 de outubro de 2019, mais de 2 (dois) anos depois de sua elaboração.

Porém, tal decreto vem surtindo os efeitos previstos desde o mês de março de 2017, no momento de sua elaboração.

É fato notório, porém, que os atos administrativos somente passam a surtir efeitos a partir do ato de publicação oficial.

Sendo assim, o Decreto SEC/GOV nº 017/2017 somente passou a ter validade após o dia 30 de outubro de 2019.

Desta forma, surge o seguinte questionamento: **COMO OS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE VALENÇA RECEBERAM UMA GRATIFICAÇÃO DURANTE 02 (DOIS) ANOS POR MEIO DE UM ATO QUE, ATÉ O DIA 30/10/2019, NÃO EXISTIA?**

Nesse caso, temos que os cofres da administração pública municipal foram dilapidados por 2 (dois) anos sem nenhum respaldo legal, por ato doloso da Prefeita Municipal, por, a um só tempo, sua ação de instituir a citada gratificação, bem como por sua omissão em não dar a devida publicidade ao ato administrativo.

Ademais, segundo restou apurado no PP 11/2019, posteriormente convertido no Inquérito Civil (IC) 24/2020, **o Poder Legislativo Municipal não foi comunicado da instituição da referida gratificação, tendo tomado conhecimento por outros meios e não pela publicidade oficial.**

Ressalte-se que a omissão praticada pela gestora municipal é dolosa, pois, mesmo após diversas solicitações e requisições feitas pelo Ministério Público Estadual, somente apresentou algum documento ou manifestação quase 06 (seis) meses após a instauração do Procedimento.

Desta forma, surge outro questionamento: **SERÁ QUE O DECRETO SEC/GOV Nº 017/2017 FOI MESMO ELABORADO NO DIA 22/03/2017?**

Se foi, ninguém tomou conhecimento. E mesmo que tenha sido elaborado na época, somente passou a ter validade a partir do dia 30/10/2019, quando foi oficialmente publicado no Diário Oficial dos Municípios de Edição MMMCMXXXIX, na folha 243, 952 (novecentos e cinquenta e dois) dias após sua suposta assinatura.

A dilapidação ao erário público provocada pela gestora municipal é clara, não restando dúvidas acerca dos prejuízos causados à administração pública municipal, motivo pelo qual se faz necessário o ajuizamento da presente ação, a qual possui imenso lastro probatório das alegações acima apontadas, sendo que, somente por meio da intervenção judicial, tais atitudes poderão ser punidas com as penalidades previstas na lei, de forma a evitar que novas ocorrências dessa natureza venham a ocorrer.

Ademais, como afirmado em sua manifestação, a gestora municipal informou que a fixação do valor das gratificações se daria por meio de critérios individuais de cada secretaria.

MAS QUAL O CRITÉRIO ADOTADO? NÃO HÁ COMO SABER.

Desta forma, temos que os valores das gratificações são instituídos ao bel-prazer da gestora municipal, não tendo um critério objetivo para sua fixação o que, salvo melhor juízo, prejudica por demais o andamento da máquina pública, uma vez que o pagamento, na maioria das vezes, se dará no limite máximo previsto.

Além de todos esses vícios, o decreto acima citado é eivado do vício da inconstitucionalidade.

Ora, o Decreto SEC/GOV nº 017/2017 (fls. 46/47), que instituiu gratificação/abono salarial de até R\$ 2.000,00 para os Secretários Municipais expedido pela Prefeita de Valença do Piauí, a Sra. Maria da Conceição Cunha Dias, contrariou o art. 29, inciso V, da Constituição Federal de 1988, que estabelece que os subsídios dos Agentes Políticos do Executivo devem ser fixados por Lei de iniciativa da Câmara Municipal.

A Prefeita de Valença, ao deflagrar o Decreto Municipal, invadiu competência do Poder Legislativo, ferindo o princípio da separação dos Poderes. Por consequência, os valores dos subsídios que estão sendo pagos aos Secretários desde março de 2017, sem lei autorizativa, são irregulares, dado que compete ao Poder Legislativo municipal a iniciativa do projeto de lei que tenha por objetivo reajustar, aumentar os subsídios dos Secretários Municipais

Além disso, aumentar os subsídios dos secretários municipais por meio de gratificação/abono salarial ou por qualquer instrumento infraconstitucional que seja, fere

de morte o disposto no § 4º do art. 39 da Constituição Federal, pois a remuneração dessa espécie de agente político se dá exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

No caso em tela, não há falar-se em equívoco ou má interpretação da lei, dado que sob pagamentos simplesmente não existia arrimo legal para a instituição de abono ou gratificação ao subsídio dos secretários, havendo a clara intenção de privilegiar determinadas pessoas, existindo, dessa forma, indícios que apontam para a má-fé da gestora e dos secretários mesmos.

Tais indícios são reforçados quando se considera que **a Prefeita Municipal de Valença do Piauí iniciou o pagamento da verba em março/2017 e somente em outubro/2019 publicou Decreto Municipal com efeitos retroativos.**

Ou seja, nesse ínterim sequer decreto autorizativo existia, e este fato, por óbvio, era de conhecimento da Prefeita Municipal e dos Secretários que receberam a verba.

DE SE REITERAR: MESMO APÓS A PUBLICAÇÃO DO DECRETO, OS PAGAMENTOS ERAM INDEVIDOS, POR PROIBIÇÃO EXPRESSA EM NOSSA CARTA MAGNA.

Vale atenção também o fato da referida gratificação não ter valor fixo: simplesmente se refere à quantia de “até R\$ 2.000,00”, a ser paga de acordo com a conveniência da Administração Municipal.

Essa “conveniência administrativa” fez com que neste período alguns Secretários tenham recebido mais de R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais), enquanto outros menos de R\$ 100,00 (cem reais), o que denota nítida quebra do princípio da impessoalidade, e fortes indícios de malversação de dinheiro público para cobrir interesses privados.

Ademais, foi identificado pagamento de vantagens aos Secretários Municipais, além do correspondente subsídio, a partir de Janeiro/2017, portanto, antes mesmo do período temporal acobertado pelo Decreto Municipal.

A planilha⁶ a seguir demonstra o total dos valores pagos indevidamente aos

⁶ A metodologia usada para apurar os valores recebidos irregularmente pelos Secretários Municipais baseou-se no sistema SAGRES FOLHA, disponibilizado pelo TCE/PI, observando a aba “OUTRAS VANTAGENS” na remuneração dos secretários.

No levantamento dos dados, levou-se em conta as orientações do Núcleo de Gestão de Informações Estratégicas e Combate à Corrupção – NUGEI – do sodalício de contas estadual, que sugeriu o valor de R\$ 2.830,00 (dois mil, oitocentos e trinta reais), fixado na Resolução Legislativa nº 02/2012, como referência para os subsídios mensais dos secretários.

Ressalte-se que os valores em questão foram atualizados monetariamente de acordo com o Provimento Conjunto nº 06/2009 do TJ/PI, que determinou o uso da Tabela de Correção Monetária adotada pela Justiça Federal.

Secretários Municipais, a contar de Janeiro/2017 até Dezembro/2019:



FONTE: SAGRES FOLHA

Unidade Gestora	Nome	Cargo	Valor corrigido
P. M. DE VALENÇA DO PIAUÍ	RAUL VERAS GOMES	SECRETÁRIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA	94,33
P. M. DE VALENÇA DO PIAUÍ	ANDREIANY DA COSTA CUNHA	SECRETÁRIA MUNICIPAL DE CULTURA	41.611,45
P. M. DE VALENÇA DO PIAUÍ	ANTÔNIA AURÍDEA ALVES LIMEIRA MONTEIRO	SECRETÁRIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE	4.649,17
P. M. DE VALENÇA DO PIAUÍ	CLÁUDIA ROBERTA ROSA DE LIMA NASCIMENTO	SECRETÁRIA MUNICIPAL DE COMUNICAÇÃO	1.787,36
P. M. DE VALENÇA DO PIAUÍ	FRANSÉLIO DE SOUSA PUTI	SECRETÁRIO MUNICIPAL DE FINANÇAS	62.759,56
P. M. DE VALENÇA DO PIAUÍ	ILANA MARIA DOS REIS CAETANO	SECRETÁRIA MUNICIPAL DE GOVERNO	56.136,83
P. M. DE VALENÇA DO PIAUÍ	JEOVÁ BONFIM MACHADO	SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ESPORTES E LAZER	1.787,36
P. M. DE VALENÇA DO PIAUÍ	KÁSSIO FERNANDO DA SILVA GOMES	SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	58.185,61
P. M. DE VALENÇA DO PIAUÍ	LEONARDO NOGUEIRA PEREIRA	SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE	190,2
P. M. DE VALENÇA DO PIAUÍ	REGINA MATEUS DE SOUSA	SECRETÁRIA MUNICIPAL DE OBRAS	473,15
P. M. DE VALENÇA DO PIAUÍ	SILVIANNE DE CASTRO SILVA	SECRETÁRIA MUNICIPAL DE TRABALHO E EMPREGO	110.910,56
P. M. DE VALENÇA DO PIAUÍ	WALMARYA MOURA CARVALHO CAVALCANTE	SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE	133.188,84
VALOR TOTAL DO DANO:			471301,27

Portanto, o ato administrativo que concedeu abono/gratificação aos secretários foi inválido, razão pela qual a Demandada, ao praticá-lo, malferiu a ordem jurídica (somente lei de iniciativa da Câmara Municipal poderia fixar os subsídios dos secretários).

A propósito, os secretários do Município de Valença recebiam adicional em seu subsídio, deixando caracterizada a sua má-fé, por saber que aos secretários municipais é vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, o que será, porém, objeto de ação própria e autônoma, a tempo e modo.

Seja como for, imperioso ressaltar que a 2ª Promotoria de Justiça de Valença do Piauí, com o auxílio do Centro de Apoio Operacional de Combate à Corrupção (CACOP), delimitou o valor do dano ao erário que, até o mês de dezembro de 2019, já totalizava a quantia de **R\$ 471.301,27 (quatrocentos e setenta e um mil, trezentos e um reais e vinte e sete centavos)**, conforme tabelas elaboradas pelo CACOP, juntamente com o Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI), tendo **expedido recomendação à Prefeita Municipal de Valença do Piauí, por ora requerida, a fim de que, no prazo de 10 (dez) dias úteis, TORNASSE SEM EFEITO O DECRETO SEC/GOV Nº 17/2017, bem como a convidou para que, no mesmo prazo, MANIFESTASSE INTERESSE em iniciar tratativas e rodadas de negociação, para fins de celebração de ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL (ANPC), com vistas à devolução dos valores pagos a título de gratificação/abono salarial para os ocupantes dos cargos de Secretários Municipais, desde janeiro de 2017, somados ao valor de multa cível a ser pactuada.**

Todavia, a gestora municipal informou tão somente que necessitava de prazo para apresentação de projeto de lei com os valores devidamente fixados consoante inciso, não informando se iria tornar sem efeito o DECRETO SEC/GOV Nº 17/2017 e nem se possuía interesse na celebração de ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL (ANPC), com vistas

à devolução dos valores pagos a título de gratificação/abono salarial para os ocupantes dos cargos de Secretários Municipais, desde janeiro de 2017, somados ao valor de multa cível a ser pactuada.

Verifica-se, pois, que o ato praticado pela ocupante do Poder Executivo do Município de Valença no pagamento irregular de abono/gratificação aos secretários deve conduzir à responsabilização pessoal da gestora e dos secretários, de forma solidária, restringindo-se, porém, neste primeiro momento, a demanda à gestora em comento presentes a má-fé, bem como o erro inescusável, que acarretou grave dano ao erário.

Assim sendo, não há outro meio senão a propositura da presente ação para sanar os efeitos do ato administrativo em questão, bem como ressarcir o erário dos danos causados e punir a responsável pela instituição das gratificações pagas aos Secretários Municipais de Valença do Piauí/PI.

III – DO DIREITO

O art. 29, V, da Constituição Federal estabelece que a lei que fixa os subsídios dos Secretários Municipais será deflagrada por iniciativa do Poder Legislativo Municipal:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

Nesse rastro, confira-se o §4º do art. 39, da Constituição Federal:

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

De mais a mais, deve-se conferir também a regra inserta no inciso X do art. 37 da Constituição Federal:

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica,

observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

O art. 39, § 4º, da Constituição Federal (CF) é expresso ao vedar acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação e outras espécies remuneratórias à parcela única: “o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os **Secretários** Estaduais e **Municipais** serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única”.

O regime de pagamento unitário que caracteriza o modelo constitucional de subsídio repele acréscimos remuneratórios devidos em decorrência de trabalho ordinário de agentes públicos.

JOSÉ AFONSO DA SILVA afirma que o regime de subsídio fixado em parcela única, reincorporado à Constituição do Brasil pela EC 19/1998, é de adoção obrigatória para determinadas categorias de agentes públicos, como as relacionadas no art. 39, § 4º, e aquelas expressamente referidas em dispositivos esparsos do texto constitucional.⁷

Em suma, o subsídio dos Secretários Municipais deve se sujeitar aos mandamentos constitucionais colacionados acima, os quais determinam a fixação por lei de iniciativa da Câmara Municipal, bem como a remuneração exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

No mesmo sentido do raciocínio aqui desenvolvido, tem-se, também, o entendimento da jurisprudência, representado pelo julgado abaixo reproduzido:

AÇÃO POPULAR - AUMENTO DE SUBSÍDIOS DE PREFEITO, VICE-PREFEITO E SECRETÁRIOS MUNICIPAIS - INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS - ILEGALIDADE. O dever do ente federativo em promover a revisão anual dos vencimentos não é automático, sendo imprescindível a edição de lei específica, em razão do princípio da reserva legal absoluta. Se a lei municipal determinou o reajuste mensal e não anual, e a revisão dos subsídios efetivou-se via Decreto, é patente a nulidade pretendida.

Ao Judiciário, em sede de ação popular, não cabe invalidar atos administrativos ou substituí-los por outros que entenda mais convenientes, visto que tal valorização é de competência privativa da Administração. Seu pronunciamento restringe-se apenas à legalidade do ato e à lesividade ao patrimônio público. Provada a ocorrência desses vícios, é de julgar-se procedente o pedido. (TJMG - Apelação Cível 1.0540.04.000238-3/001, Relator (a): Des.(a) Wander Marotta, 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 19/09/2006, publicação da súmula em 08/11/2006).

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais apreciando caso análogo aos dos autos entendeu que compete ao Poder Legislativo municipal a iniciativa do projeto de lei que tenha por objetivo reajustar, aumentar os subsídios dos Secretários Municipais:

Compete ao Poder Legislativo municipal à iniciativa do projeto de lei que tenha por objetivo reajustar, aumentar os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais. Tratam os autos de Representação apresentada por Presidente de Câmara Municipal, relatando a ocorrência de possível irregularidade, na gestão 2009/2012, relacionada à alteração da lei que fixou os subsídios dos Secretários Municipais. Na oportunidade, o Representante alegou que o Prefeito Municipal empossado em 2009, encaminhou ao legislativo local projeto de lei para alterar o inciso III do art. 1º da Lei Municipal, alterando o valor dos subsídios dos Secretários Municipais, em afronta ao princípio da anterioridade, além de não observar a competência do Poder Legislativo para proposição do projeto, configurando-se, desse modo, vício de iniciativa. O relator, Conselheiro Mauri Torres, destacou que, em face do disposto no art. 97 da Constituição da República, foi aprovada, na sessão da Primeira Câmara realizada no dia 09/05/2017, a afetação da matéria ao Tribunal Pleno para apreciação incidental quanto à inconstitucionalidade relacionada a vício de iniciativa da Lei Municipal. Em seu parecer, o Ministério Público junto ao Tribunal, aduziu que compete ao Poder Legislativo municipal à iniciativa do projeto de lei que tenha por objetivo reajustar, aumentar os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, não se podendo olvidar que a usurpação de iniciativa do Legislativo para apresentar o aludido projeto de lei afronta o Princípio da Separação dos Poderes previsto no art. 2º da Constituição da República de 1988. Assim, em consonância com a manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal, e com fundamento na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, o relator reconheceu, incidentalmente, a inconstitucionalidade da Lei Municipal, por vício de iniciativa, uma vez que o processo legislativo não foi deflagrado pelo Poder constitucionalmente competente, contrariando os artigos 29, V, e 37, X, da Constituição da República de 1988, determinando, ainda, o retorno do processo à Primeira Câmara para que se pros-siga com o julgamento do mérito, com relação ao apontamento de recebimento a maior de remuneração por parte dos Secretários Municipais à época, decorrente do reajuste indevidamente concedido por meio da referida lei. O voto do relator foi aprovado, por unanimidade (Representação n. 833234, rel. Conselheiro Mauri Torres, 21 de junho de 2017).

Em acréscimo, a Corte de Contas Mineira entende que constitui despesa irregular e resulta em prejuízo ao erário municipal à concessão de qualquer tipo de adicional ao subsídio dos Secretários Municipais:

PROCESSO ADMINISTRATIVO. INSPEÇÃO ORDINÁRIA. PREFEITURA MUNICIPAL. (...) SUBSÍDIOS DE SECRE-TÁRIOS MUNICIPAIS EM DESACORDO COM AS DISPO-SIÇÕES DO ART. 39, §4º, DA CR/88. JULGAMENTO PE-LA IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DANO VERIFI-CADO. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO. (...) 4. Não é possível a cumulação, pelos secretários municipais, do subsídio com o adicional por tempo de serviço (quinquênio) ou com outras gratificações. A Constituição Federal, em seu art. 39, § 4º, determina que membros de poder, detentores de mandato eletivo, Ministros de Estado, e Secretários Estaduais e Municipais sejam remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. 5. Sendo as despesas irregulares e resultando em prejuízo ao erário municipal, impõe-se o julgamento pela irregularidade das contas do responsável, bem como a determinação de ressarcimento ao erário pelos secretários beneficiários. [PROCESSO ADMINISTRATIVO n. 765204. Rel. CONS. SUBST. LI-CURGO MOURÃO. Sessão do dia 10/12/2019. Disponibilizada no DOC do dia 16/01/2020.]

Daí, podemos concluir que o DECRETO SEC/GOV Nº 017/2017, além de não ter tido a publicidade devida, é eivado de ilegalidade e inconstitucionalidade.

Na hipótese de que se cogita, a manifestação da gestora municipal, bem como os documentos a ela juntados, somados aos relatórios elaborados pelo CACOP, juntamente com o TCE/PI, e os demais documentos acostados à presente ação, demonstram, de forma evidente, o pagamento das gratificações, sem a observância da legalidade, uma vez que tais gratificações são pagas desde março de 2017, por meio de um ato que somente tomou publicidade em outubro de 2019.

De outra banda, para que determinada verba pecuniária seja percebida em cumulação ao subsídio, **é indispensável que possua fundamento**, por exemplo, no desempenho de atividades extraordinárias, ou como indenização por aquilo que não constitua atribuição regular desempenhada pelo servidor.

No caso em tela, restou verificado que as gratificações seriam pagas por critérios individuais de cada secretaria, sem especificar quais seriam esses critérios, não existindo, assim, fundamento para elas.

As turmas do Superior Tribunal de Justiça têm, com acerto, reiterado entendimento de inviabilidade de cumulação de subsídio e adicionais ou gratificações que não sejam de natureza indenizatória.

Vejam-se precedentes nessa direção:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO.

SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. NOVO REGIME JURÍDICO. LEI N. 8.438/07 DO ESTADO DA PARAÍBA. SUBSÍDIO. VEDADO O PAGAMENTO DE ADICIONAL A PARTIR DA VIGÊNCIA. ATENDIMENTO AO ART. 39, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. GARANTIA DA IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS ATENDIDA. RECURSO ORDINÁRIO NÃO PROVIDO.

[...]

2. Havendo lei específica (art. 37, X, da CF/88) a regulamentar a remuneração de determinada carreira mediante subsídio, deve-se observar, além do teto do serviço público (art. 37, XI, da CF/88), a vedação à inclusão de quaisquer valores relativos a gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação ou outras espécies remuneratórias. E, desde que observados esses limites, o inciso XV do art. 37 da CF/88 institui a garantia da irredutibilidade.

3. Na hipótese em comento, com a edição da Lei n. 8.438/2007, do Estado da Paraíba, foi fixada a remuneração dos Auditores Fiscais da Receita do Estado por meio de subsídio, vedando-se a inclusão de qualquer outra gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, a teor do § 4º do art. 39 da CF/88. Além disso, garantiu-se a irredutibilidade da remuneração, não havendo que se falar, portanto, em direito adquirido ao recebimento de “parcela de produtividade”.

4. Recurso ordinário não provido.⁸

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGENTE PÚBLICO MUNICIPAL. DEVOLUÇÃO DE RECURSOS DETERMINADA POR TRIBUNAL DE CONTAS. VEDAÇÃO À PERCEPÇÃO DE VANTAGENS. ART. 39, § 4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTE DA ADI 3941/RS. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. Cuida-se de recurso ordinário interposto contra acórdão que denegou a segurança ao *writ of mandamus* no qual se visa a anulação de deliberação de tribunal de contas onde se consignou a ilegalidade na percepção de vantagens pecuniárias como adicional de férias e gratificação natalina por secretários municipais.

[...]

3. A Constituição Federal, em leitura literal, é clara ao vedar o pagamento de vantagens aos agentes públicos listados no art. 39, § 4º, o quais “serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória”.

4. Não é possível identificar o direito líquido e certo postulado diante do texto do art. 39, § 4º da Constituição Federal, combinado com o

⁸ Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Recurso ordinário em mandado de segurança 33.823/PB. Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES. 2/6/2011, unânime. Diário da Justiça eletrônico, 9 jun. 2011. Sem destaque no original.

precedente do Supremo Tribunal Federal (ADI 3491/RS) e do entender a doutrina que frisa, ser “a norma é cogente, isto é, tem caráter compulsório: uma vez que o agente público esteja incluído numa das categorias ali mencionadas, a remuneração terá que ser efetivada exclusivamente por subsídios” (JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO. In: PAULO BONAVIDES, JORGE MIRANDA, WALBER DE MOURA AGRA. Comentários à Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009, p. 814).

Recurso ordinário improvido.⁹

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/98. VIOLAÇÃO AO ART. 60, § 4º, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOVAÇÃO RECURSAL. POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. LEI FEDERAL Nº 11.361/06. REMUNERAÇÃO POR SUBSÍDIO. CONCESSÃO DE ADICIONAL NOTURNO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A IMUTABILIDADE DE REGIME REMUNERATÓRIO. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. SÚMULA Nº 339/STF.

[...]

2. Conforme determina o art. 144, IV, § 9º, da Constituição Federal, a remuneração das polícias civis é fixada na forma do §4º do art. 39 da Lei Maior, segundo o qual “o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.”

3. A Polícia Civil do Distrito Federal, organizada e mantida pela União, a quem compete, privativamente, legislar sobre seu regime jurídico e a remuneração de seus servidores, é regida pela Lei Federal no 11.361/2006, que, em consonância com a previsão constitucional, instituiu o subsídio fixado em parcela única como forma de remuneração, sendo expressamente vedado o acréscimo de qualquer parcela remuneratória, inclusive o adicional noturno, que restou incorporado no subsídio dos servidores.

4. O servidor público não tem direito adquirido à imutabilidade do regime remuneratório, razão pela qual, pode a lei nova alterar, extinguir, reduzir ou criar vantagens, desde que seja resguardada a irredutibilidade de vencimentos protegendo-se o *quantum* remuneratório, o que ocorre na espécie. 5. O acolhimento do pleito recursal importa em concessão de vantagem sem respaldo em lei específica, o que contraria o disposto no art. 37, X, da Constituição Federal. Incidência, à espécie, do comando contido na Súmula no 339/STF (“Não cabe ao poder judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos, sob fundamento de isonomia”).

6. Recurso desprovido.¹⁰

Vale ressaltar que **todas as gratificações citadas nos julgados acima foram criadas por lei, sendo que a do caso em questão foi criada por DECRETO do Poder Executivo Municipal, o que revela, de forma ainda mais clara, sua ilegalidade.**

Ademais, o Supremo Tribunal, igualmente, possui jurisprudência acerca da inviabilidade de pagamento, a agentes públicos, de gratificações que não correspondam a atividades extraordinárias, conforme se vê dos julgados a seguir:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. OCORRÊNCIA DE GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. MAGISTRADO. ACRÉSCIMO DE 20% SOBRE OS PROVENTOS DA APOSENTADORIA (art. 184, II, da Lei 1.711/52 c/c o art. 250 da Lei 8.112/90) ABSORVIDO PELA IMPLEMENTAÇÃO DO SUBSÍDIO. DETERMINAÇÃO DE INCIDÊNCIA SOBRE O SUBSÍDIO MENSAL DEVIDO AO OCUPANTE DO CARGO DE JUIZ DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 39, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INOCORRÊNCIA, NO CASO, DE DECRÉSCIMO REMUNERATÓRIO.

[...]

2. O acórdão impugnado, ao determinar a incidência da vantagem pessoal de 20%, prevista no art. 184, II, da Lei 1.771/52, sobre o valor do subsídio mensal devido ao ocupante do cargo de juiz do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, violou o disposto no art. 39, § 4º, da Constituição da República, o qual fixa a remuneração dos membros de Poder em parcela única.

3. Agravo regimental improvido.¹¹

CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º DA LEI Nº 1.572, DE 13 DE JANEIRO DE 2006, DO ESTADO DE RONDÔNIA. Num juízo prévio e sumário – próprio das cautelares –, afigura-se contrário ao § 4º do artigo 39 da Constituição Federal o artigo 2º da Lei rondoniense nº 1.572/06, que prevê o pagamento de verba de representação ao Governador do Estado e ao Vice-Governador. Medida liminar deferida para suspender a eficácia do dispositivo impugnado, até o julgamento de mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade.¹²

Desta forma, temos, de forma inequívoca, que **o DECRETO SEC/GOV Nº 017/2017 é flagrantemente inconstitucional, o que torna ilícitos os pagamentos efetuados**

¹⁰ STJ. Quinta Turma. RMS 27.479/DF. Rel.: Min. LAURITA VAZ. 28/10/2008, un. DJe, 17 nov. 2008

¹¹ Supremo Tribunal Federal. Plenário. Agravo regimental na suspensão de segurança 3.108/RJ. Rel.: Min. ELLEN GRACIE. 10/3/2008, maioria. DJe 74, 24 abr. 2008.

¹² STF. Plenário. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 3.771/RO. Rel.: Min. CARLOS BRITTO. 10/8/2006, n. DJ, 25 ago. 2006.

aos Secretários Municipais do período que compreende o mês de março de 2017 até o presente momento.

IV – DA LESIVIDADE E DO PREJUÍZO AO ERÁRIO, BEM COMO DAS PENALIDADES APLICÁVEIS

O artigo 37, § 4º, da Lei Maior dispõe que:

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

A lei que regulamenta o citado preceito constitucional, atualmente, é a Lei n. 8.429/92 (LIA), a qual dispõe em seus artigos 4º e 10º, incisos IX e XX, expressamente:

“Art. 4º. Os agentes políticos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.**” (grifo nosso)

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento.

(...)

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

Pelo citado diploma legal, o legislador elencou 03 (três) ordens de ilícitos cuja realização acarreta a imposição de sanção por ato de improbidade administrativa, quais sejam, aqueles que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), **outros de que decorrem prejuízo ao erário (art. 10)** e, por fim, atos que ofendem os princípios da Administração Pública (art. 11).

De outra banda, definido legalmente o ato de improbidade, voltemos os olhos às sanções aplicáveis para as condutas que se adequam ao disposto no art. 10 da lei n. 8429/92.

Como se vê, são sanções graves, uma vez que aplicáveis em face de condutas não menos graves. No entanto, só surtirão o efeito de desestimularem novas

práticas ilícitas se vierem a ser rigorosamente impostas pelo Poder Judiciário, pois mais importante que o rigor da pena é a certeza da punição (Beccaria).

No caso em análise, ante a prática de tais condutas danosas no mundo dos fatos, conforme se deu na forma acima narrada, nada mais natural que a consequente imputação da norma sancionatória contida no comando do art. 12, incisos II e III, da LIA, quando estipula que ao autor de ato de improbidade administrativa consistente em lesão ao erário por qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje **perda patrimonial**, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, **deve-se aplicar comando condenatório, entre outros, consistente no ressarcimento integral do dano.**

Cabe mencionar que, em virtude da exata comprovação dos atos lesivos aos cofres públicos de Valença do Piauí, causados pela prefeita municipal, **deve ela suportar o integral ressarcimento à municipalidade, dado a condenação estritamente patrimonial pleiteada por esse Órgão Ministerial.**

Por tal fato é que o Ministério Público Estadual, por meio de seu representante institucional, põe-se contra a lesão dolosamente empreendida ao erário, praticada pela gestora e Prefeita do Município de Valença do Piauí, buscando a aplicação das sanções cabíveis pela prática dos atos de improbidade administrativa em apreço.

Crucial ressaltar que o prejuízo erário se materializa com a lesividade não só aos cofres públicos, como à credibilidade do ente estatal em geral.

O prejuízo no caso em questão é incontestável, conforme se constata pela manifestação da gestora municipal, bem como os documentos a ela juntados, somados aos relatórios elaborados pelo CACOP, juntamente com o TCE/PI, e os demais documentos acostados à presente ação.

Tais documentos, demonstram de forma evidente o pagamento das gratificações, sem a observância da legalidade, uma vez que tais gratificações são pagas desde março de 2017, por meio de um ato que somente tomou publicidade em outubro de 2019.

Em suma, a Sra. MARIA DA CONCEIÇÃO CUNHA DIAS, na qualidade de Prefeita do Município de Valença do Piauí, lesionou, de forma livre e consciente, o erário municipal, ao ordenar, permitir e promover a realização de despesas não autorizadas na legislação de regência, qual seja, ao proceder ao pagamento das gratificações, sem a observância da legalidade, uma vez que tais gratificações são pagas desde março de 2017, por meio de um ato que somente tomou publicidade em outubro de 2019, não tendo a referida municipalidade outra alternativa, a não ser arcar com a austera displicência da requerida, enquanto chefe do executivo, acarretando, até o mês de dezembro de 2019, a perda patrimonial dos cofres públicos da vultosa quantia de R\$ 471.301,27 (quatrocentos e setenta e um mil, trezentos e um reais e vinte e sete centavos), consoante tabelas

elaboradas pelo CACOP, juntamente com o Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI), ao tempo em que a Prefeita Constitucional de Valença do Piauí, ao deixar de dar publicidade ao DECRETO SEC/GOV Nº 017/2017, atentou contra a legalidade e transparência pública, inobservando os valores da honestidade e lealdade às Instituições, derivações diretas do princípio da moralidade.

Assim, nada mais justo que seja a Ré condenada a ressarcir os prejuízos causados ao erário, tendo em vista o irregular pagamento das gratificações aos Secretários Municipais de Valença do Piauí, sem a observância da legalidade, uma vez que tais gratificações são pagas desde março de 2017, por meio de um ato que somente tomou publicidade em outubro de 2019.

V - DA TUTELA DE URGÊNCIA ACAUTELATÓRIA PRETENDIDA: DA SUSPENSÃO IMEDIATA DAS GRATIFICAÇÕES PAGAS AOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE VALENÇA DO PIAUÍ/PI

Em geral, justifica-se a concessão de medida liminar, quando presentes os requisitos do *fumus bonis juris* e o *periculum in mora*.

É cediço que o *fumus bonis juris* está calcado em um “juízo de probabilidade” quanto ao resultado favorável dos pedidos presentes na ação, ao passo que o *periculum in mora* consiste “no estado de perigo no qual se encontra o pedido principal, a demora” na verdadeira acepção do brocardo latino.

No caso de que se cogita, a tutela de urgência de SUSPENSÃO IMEDIATA DAS GRATIFICAÇÕES PAGAS AOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE VALENÇA DO PIAUÍ se faz imperiosa.

É que, caso contrário, o desfecho normal do processo coincidirá com lesões irreparáveis ao erário público, bem como à probidade da Administração Municipal, cuja eliminação será impossível de ser obtida.

O *periculum in mora*, suficiente à decretação da medida que se espera, encontra-se fartamente demonstrado através dos inúmeros documentos até então produzidos, principalmente em razão da latente imoralidade da criação das gratificações, face à falta de respaldo legal e constitucional, assim como a não realização da devida publicidade do ato.

Além disso, a continuação do ilegal pagamento da gratificação irregular aos Secretários Municipais de Valença do Piauí/PI acarretará grave dano à imagem da Administração Pública municipal, uma vez que já foram veiculadas notícias em portais locais, as quais fazem referência direta à ilegalidade apontada na presente ação.

Já o *fumus boni iuris* materializa-se, *in casu*, pelo desrespeito frontal às normas contidas na Constituição Federal e na legislação de regência, conforme demonstrado linhas acima.

No caso em tela, eventual demora da prestação jurisdicional poderá ensejar o término do mandato da Prefeita Constitucional, com a continuidade do pagamento ilegal das verbas aos secretários municipais.

À vista do exposto, em tutela de urgência acautelatória, a ser mantida até a decisão final desta causa, requer o Ministério Público, por seu agente signatário, após a oitiva prévio do Município, com fulcro nos arts. 4º e 12 da Lei n. 7347/85, seja determinada a **SUSPENSÃO** imediata dos efeitos do **DECRETO SEC/GOV Nº 017/2017**, que institui o pagamento de gratificação/abono salarial para ocupantes de cargos de Secretários Municipais, ante a sua ilegalidade, bem como a falta de publicidade do ato administrativo.

VI - DA MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS

Muito embora a presente ação civil pública se restrinja à condenação da gestora ao ressarcimento de danos provocados ao erário, é perfeitamente adequado socorrer-se da medida acautelatória prevista no art. 7º da Lei 8.429/1992, segundo a qual é possível a decretação de indisponibilidade de bens daqueles que tenham causado lesão ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito.

A natureza jurídica da indisponibilidade de bens é manifestamente acautelatória, porquanto tem por propósito assegurar o resultado prático de eventual ressarcimento ao erário.

Registre-se que a medida assecuratória que se pleiteia não exige a certeza de que a ré dilapidará ou ocultará o próprio patrimônio para fugir à obrigação de ressarcir ao erário. Dessa forma, verificada a ocorrência de lesão ao erário, o acervo patrimonial, presente e futuro, de quem o tenha dado causa será objeto de medida acautelatória necessária para resguardar o pretendido ressarcimento.

Efetivamente, **está consolidado o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a indisponibilidade de bens deve assegurar o integral ressarcimento do dano causado ao erário, e assim nada impede que a medida atinja bens adquiridos anteriormente ao suposto ato de improbidade, quando necessário ao ressarcimento integral da lesão aos cofres públicos:**

“(…) A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme em que a decretação de indisponibilidade dos bens decorrente da prática de atos de improbidade administrativa deve limitar-se a garantir as bases patrimoniais da futura sentença condenatória, podendo incluir bens adquiridos anteriormente à prática do suposto ato administrativo (...).”¹³

Em se tratando especificamente da medida constritiva de indisponibilidade de bens, o interesse público predomina sobre o interesse particular, já que a lesão de difícil

¹³STJ, AgRg no Ag 1144682/SP, rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Primeira Turma, 06/11/2009.

reparação é evidente, pois de nada adiantaria a condenação da demandada ao final da tramitação do feito, se os seus bens já tiverem sido alienados, prejudicando posterior ressarcimento ao patrimônio público e tornando sem objeto o pedido de condenação.

De mais a mais, no caso em testilha, se almeja condenação pela prática de ato de improbidade administrativa, sendo, pois, devida a correção monetária e os juros de mora possui como *dies a quo* de incidência, respectivamente, a data do efetivo prejuízo e a data do evento danoso (o ato ímprobo), nos termos dos Enunciados 43 e 54, ambos da Súmula do e. STJ, senão vejamos:

Súmula 43 – STJ. *Incide correção monetária sobre dívida por ato ilícito a partir da data do efetivo prejuízo*

Súmula 54 – STJ. *Os juros moratórios fluem a partir do evento danoso, em caso de responsabilidade extracontratual. (Súmula 54, CORTE ESPECIAL, julgado em 24/09/1992, DJ 01/10/1992*

Ademais, convém registrar que, para Vicente Greco Filho (cit. Filho, Marino Pazzaglini e outros, IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – Aspectos Jurídicos da Defesa do Patrimônio Público, 2ª Edição, Atlas), o *fumus bonis juris* está calcado em um “juízo de probabilidade” quanto ao resultado favorável da ação principal. Já o *periculum in mora*, na lição do renomado jurista, consiste “no estado de perigo no qual se encontra o pedido principal, a demora” na verdadeira acepção do brocardo latino.

Já Fábio Medina Osório com um entendimento mais flexível da abrangência do *periculum in mora*, acolhido pelas normas processuais pátrias, entende que este requisito “emerge, via de regra, dos próprios termos da inicial, da gravidade dos fatos, do montante, em tese dos prejuízos causados ao erário” (IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – Observações sobre a Lei nº 8.429/92 – 2ª Edição Ampliada e Atualizada).

Volvendo-se ao caso concreto, justifica-se a concessão de **MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS**, quando igualmente presentes os requisitos do *fumus bonis juris* e o *periculum in mora*.

Dos fatos constatados no bojo do Inquérito Civil (IC) 24/2020, resta inequívoco o *fumus boni iuris*. Ao que se apurou, não só restaram patenteados **fortes indícios de responsabilidade da agente na consecução do ato ímprobo**, em especial nas condutas que causaram dano material ao Erário, como também não há sequer dúvidas quanto à lesão mesma provocada ao Erário Municipal, fruto da atitude inconsequente e ímproba da requerida, diante do irregular pagamento das gratificações ao Secretários Municipais de Valença do Piauí, sem a observância da legalidade, pagas desde março de 2017, por meio de um ato que somente tomou publicidade em outubro de 2019, sendo que, nesse período, a perda patrimonial dos cofres públicos foi de, pelo menos, R\$ 471.301,27 (quatrocentos e setenta e um mil, trezentos e um reais e vinte e sete centavos), conforme tabelas elaboradas pelo CACOP, juntamente com o Tribunal de Contas do Estado

do Piauí (TCE/PI), a ser devolvido aos cofres públicos.

Lado outro, na hipótese, na linha acima esposta pelo professor Fábio Medina, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça entende que **o *periculum in mora* seja presumido:**

“O provimento cautelar para indisponibilidade de bens, de que trata o art. 7º, parágrafo único da Lei 8.429/1992, exige fortes indícios de responsabilidade do agente na consecução do ato ímprobo, em especial nas condutas que causem dano material ao Erário. O requisito cautelar do *periculum in mora* está implícito no próprio comando legal, que prevê a medida de bloqueio de bens, uma vez que visa a 'assegurar o integral ressarcimento do dano'. A demonstração, em tese, do dano ao Erário e/ou do enriquecimento ilícito do agente, caracteriza o *fumus boni iuris*. Fixada a premissa pela instância ordinária, inviável de modificação em recurso especial, ante o óbice da Súmula 7. É admissível a concessão de liminar *inaudita altera pars* para a decretação de indisponibilidade e sequestro de bens, visando assegurar o resultado útil da tutela jurisdicional, qual seja, o ressarcimento ao Erário. Precedentes do STJ”. (REsp 1167776 / SP , Ministra ELIANA CALMON, T2, DJe 24/05/2013).

Ante as considerações acima espostas e em consonância com o artigo 7º da Lei nº 8.429/92, de acordo com o qual **“quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá à autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado”**, REQUER o Ministério Público, por seu agente infra-assinado: (i) a **CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS DA SRA. MARIA DA CONCEIÇÃO CUNHA DIAS**, no valor de **R\$ 471.301,27 (quatrocentos e setenta e um mil, trezentos e um reais e vinte e sete centavos)**, com a consequente expedição de ofícios aos cartórios de Registros de Imóveis dos Municípios que abrangem a comarca de Valença do Piauí, além dos Cartórios da comarca de Teresina e Picos, determinando-se a averbação, nas matrículas dos imóveis, da inalienabilidade dos bens ou direitos, porventura existentes, em nome da acionada; (ii) o **BLOQUEIO de quaisquer ativos, até os limites mencionados**, acaso encontrados, em nome da requerida **MARIA DA CONCEIÇÃO CUNHA DIAS, por meio do SISTEMA BACEN JUD**; e, não menos importante, (iii) em face da possibilidade de existirem outros bens imóveis fora da circunscrição deste Município, bem como outros bens não sujeitos a registro imobiliário, a **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** à Receita Federal do Brasil (**RFB**), a fim de que forneça cópia da última **DECLARAÇÃO DE BENS E RENDIMENTOS** da demandada, para que, nos limites do permissivo legal, sejam alcançados pela medida acautelatória.

VII- DOS PEDIDOS

Ante o exposto, demonstrada, de um lado, a flagrante afronta às normas entabuladas no bojo da Constituição Federal, esclarecida a lesão mesma provocada ao

Erário Municipal, fruto da atitude inconsequente e ímproba da Requerida, diante do irregular pagamento das gratificações aos Secretários Municipais de Valença do Piauí, sem a observância da legislação de regência, pagas desde março de 2017, por meio de um ato que somente tomou publicidade em outubro de 2019, com a perda patrimonial dos cofres públicos do vultoso valor de R\$ 471.301,27 (quatrocentos e setenta e um mil, trezentos e um reais e vinte e sete centavos), patenteada a inequívoca ofensa aos postulados constitucionais da moralidade, honestidade, legalidade, lealdade administrativa e publicidade dos atos administrativos, levadas a efeito pela Sra. MARIA DA CONCEIÇÃO CUNHA DIAS, Prefeita Municipal de Valença do Piauí/PI, e, de outro, provada a ocorrência de conduta ímproba tipificada no art. 10, IX, e XI, bem como no art. 11, *caput*, e II, da Lei n. 8.429/1992 (LIA), órgão do Ministério Público, por seu Promotor de Justiça infra-assinado,

REQUER:

1 - a adoção do procedimento previsto no art. 17, parágrafo 7º, da Lei n. 8.429/1992 (LIA), com **NOTIFICAÇÃO** da Demandada para oferecer manifestação por escrito;

2 – a **DISPENSA** do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, desde logo, à vista do disposto no artigo 18 da Lei n.º 7.347/85 (LACP), aplicado subsidiariamente;

3 - o **RECEBIMENTO** da presente demanda e a consequente citação da Requerida, para, querendo, contestar a ação, no prazo legal, sob pena de confissão ficta e revelia;

4 – o **DEFERIMENTO DA MEDIDA LIMINAR** formulada acima no capítulo referente à tutela de urgência acautelatória, a ser mantida até a decisão final desta causa, determinando a **SUSPENSÃO imediata dos efeitos do DECRETO SEC/GOV Nº 017/2017**, que institui o pagamento de gratificação/abono salarial para ocupantes de cargos de Secretários Municipais, ante a sua ilegalidade, bem como a falta de publicidade do ato administrativo;

5 – o **DEFERIMENTO DA MEDIDA LIMINAR DE INDISPONIBILIDADE DOS BENS**, também acima formulada no capítulo respectivo, a ser mantida até a decisão final desta causa, determinando: (i) a **INDISPONIBILIDADE DE BENS da Sra. MARIA DA CONCEIÇÃO CUNHA DIAS** no valor de **R\$ 471.301,27 (quatrocentos e setenta e um mil, trezentos e um reais e vinte e sete centavos)**, com a consequente expedição de ofícios aos cartórios de Registros de Imóveis dos Municípios que abrangem a Comarca de Valença do Piauí, além dos Cartórios da Comarca de Teresina e Picos, determinando-se a averbação, nas matrículas dos imóveis, da inalienabilidade dos bens ou direitos, porventura existentes, em nome da acionada; (ii) o **BLOQUEIO de quaisquer ativos, até os limites mencionados**, acaso encontrados, em nome da requerida **MARIA DA**

CONCEIÇÃO CUNHA DIAS, por meio do **SISTEMA BACEN JUD**; e, não menos importante, (iii) em face da possibilidade de existirem outros bens imóveis fora da circunscrição deste Município, bem como outros bens não sujeitos a registro imobiliário, a **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** à Receita Federal do Brasil (**RFB**), a fim de que forneça cópia da última **DECLARAÇÃO DE BENS E RENDIMENTOS** da demandada, para que, nos limites do permissivo legal, sejam alcançados pela medida acautelatória;

6 – a realização, se necessário, de **AUDIÊNCIA DE INSTRUÇÃO E JULGAMENTO**, em razão de que o Ministério Público indica a produção de prova testemunhal e de depoimento pessoal da Requerida;

7 – ao final, o **JULGAMENTO PROCEDENTE** dos **PEDIDOS** da presente ação para **ANULAR** o **DECRETO SEC/GOV Nº 017/2017**, o qual instituiu o pagamento de gratificação/abono salarial para ocupantes de cargos de Secretários Municipais, com o ressarcimento de todos os valores pagos a título de gratificação/abono aos Secretários Municipais de Valença do Piauí/PI no período em que o documento esteve em vigência, bem como para **CONDENAR** a Prefeita Constitucional de Valença do Piauí, Sra. Maria da Conceição Cunha Dias, em todas as sanções previstas no art. 12, incisos II e III, da LIA, notadamente no **ressarcimento integral do dano**, na **suspensão dos direitos políticos de 05 (cinco) a 08 (oito) anos** e no pagamento de **multa civil de até 02 (duas) vezes o valor do dano**, pela prática dos atos de improbidade no art. 10, IX, e XI, bem como no art. 11, *caput*, e II, da LIA;

8 – a condenação da Ré ao pagamento das **CUSTAS PROCESSUAIS**;

9 – a **EXTRAÇÃO DE CÓPIAS** destes autos, com o seu imediato encaminhamento à Procuradoria-Geral de Justiça, com a finalidade de analisar a possível ocorrência de crimes (de responsabilidade, falsidade ideológica *etc.*), em tese praticado(s) pela ré, Sra. MARIA DA CONCEIÇÃO CUNHA DIAS, Prefeita Municipal de Valença do Piauí/PI;

10 – após o trânsito em julgado da sentença, a **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE/PI) e ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), para o fim previsto no art. 20 da LIA;

11 – o reconhecimento da **PRIORIDADE DE TRAMITAÇÃO** à presente Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa por lesão ao erário, tendo em vista que a demanda em exame tutela interesse difuso, medida imprescindível para a efetividade do acesso à Justiça, devendo o Juízo determinar que a serventia promova a anotação de tal privilégio no sistema PJE, até mesmo em respeito à previsão legal do artigo 5º, LXXVIII,

da Constituição Federal, garantia de primazia e celeridade na tutela dos direitos fundamentais.

Protesta, ainda, pela produção de todos os meios de prova, em direito admitidos, sobretudo a documental, pericial e a testemunhal, cujo rol, sendo necessário, será apresentado oportunamente, bem como o depoimento pessoal da demandada, sob pena de confissão.

Confere-se à causa, para os devidos efeitos fiscais e processuais, o valor de **R\$ 471.301,27 (quatrocentos e setenta e um mil, trezentos e um reais e vinte e sete centavos)**.

Termos em que pede e aguarda DEFERIMENTO.

Valença do Piauí/PI, 30 de setembro de 2020.

RAFAEL MAIA NOGUEIRA

Promotor de Justiça titular da Promotoria de Justiça (PJ) de Monsenhor Gil,
respondendo cumulativamente pela 2ª PJ de Valença do Piauí