



Número: **0800383-30.2023.8.10.0051**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **1ª Vara de Pedreiras**

Última distribuição : **10/02/2023**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Abuso de Poder, Adjudicação**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

| Partes | | Procurador/Terceiro vinculado | |
|--|--------------------|-------------------------------|-----------|
| MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO (AUTOR) | | | |
| MUNICÍPIO DE PEDREIRAS (REU) | | | |
| VANESSA DOS PRAZERES SANTOS (REU) | | | |
| MAURICIO MONTEIRO BEZERRA (REU) | | | |
| Documentos | | | |
| Id. | Data da Assinatura | Documento | Tipo |
| 85870 136 | 15/02/2023 13:30 | Intimação | Intimação |



ESTADO DO MARANHÃO
PODER JUDICIÁRIO

COMARCA DE PEDREIRAS

Primeira Vara

PROCESSO Nº 0800383-30.2023.8.10.0051

[Abuso de Poder, Adjudicação]

AÇÃO CIVIL PÚBLICA (65)

Requerente: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

Requerido: MUNICÍPIO DE PEDREIRAS e outros (2)

DECISÃO

Trata-se de Pedido Liminar de Tutela Antecipada proposto nos autos da Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Maranhão em face do Município de Pedreiras/MA, Vanessa dos Prazeres Santos (Prefeita Municipal de Pedreiras) e Mauricio Monteiro Bezerra (Secretário de Cultura do Município de Pedreiras), já qualificados nos autos.

A representante do Ministério Público do Estado, em síntese, alega o descumprimento da Recomendação nº 01/2023 - GPGJ e Instrução Normativa TCE/MA N.º 54/2018, bem como ilegalidade na despesa orçamentária – que excede o valor previsto na LOA para contratações festivas de 2023 e irregularidade nas etapas de formação (empenho, liquidação e pagamento).

Acerca da espécie de despesa, ressalta que o atraso de salário de servidores e o baixo índice de efetividade da gestão municipal (índice IEGM abaixo de 50%), tornam ilegítimas as contratações dos eventos festivos, conforme disposto no art. 1º, I, e art. 2º da Instrução Normativa nº 54 do TCE/MA¹.



Em relação ao excesso, aduz que a Lei Orçamentária Anual de 2023 tem previsão de receita no valor de 1.615.860,00 (um milhão seiscentos e quinze mil, oitocentos e sessenta reais) e fixação de despesa no valor de R\$ 1.597.860,00 (um milhão, quinhentos e noventa e sete ml, oitocentos e sessenta reais) para gastos da espécie para o ano inteiro. Alega, assim, que o valor apurado dos referidos eventos festivos totaliza o montante de R\$ 2.818.415,22 (dois milhões, oitocentos e dezoito mil, quatrocentos e quinze reais e vinte dois centavos), quantia que ultrapassa muito o valor previsto no orçamento.

No que tange à irregularidade no procedimento de formação da despesa orçamentária, assevera que os atos empenhos, liquidações e pagamentos, constantes no Portal de Transparência do Município, estão em total desacordo com o disposto no art. 61 da lei 4320/64², pois não constam as notas originais dos empenhos realizados, com o detalhamento receita e despesa e seu respectivo ordenador, e, sobretudo, a dedução desta do saldo da dotação própria, há apenas descritivo de empenho, inclusive sem a assinatura eletrônica da autoridade competente.

Ao final, requer que seja determinado ao chefe do Poder Executivo do Município de Pedreiras/MA a imediata suspensão da realização CARNAVAL 2023 - CARNAVAL DA PRINCESA a ser realizado no município de Pedreiras, nas datas previstas de 16 à 21 de fevereiro do ano corrente bem como de serviços necessários à realização do evento (montagem de palco, som, iluminação etc.), e, conseqüentemente, abstenha-se de efetuar quaisquer pagamentos/transferências financeiras decorrentes dos serviços necessários à realização das apresentações, inclusive gastos acessórios como montagem de palco especial, iluminação, som, recepção, alimentação, hospedagem, abastecimento de veículos de artistas ou pessoal de apoio, dentre outros, haja vista a fundamentação acima exposta e que seja-lhe vedada a contratação de outras atrações artísticas da mesma magnitude.

Primando pela prudência e cautela, foram solicitadas informações às autoridades municipais acerca dos elementos fáticos que circundam o caso em apreço.

Em resposta, o Município de Pedreiras, através do seu órgão de representação judicial, em manifestação acostada no ID 85809178, nega que as despesas com o evento extrapolam a dotação orçamentária.

Alega que o orçamento fixado para Fundação Pedreiras de Cultura e Turismo-FUP para o exercício financeiro de 2023 é de R\$ 1.998.160,00, podendo esse valor ser suplementado em até 90% do valor originário, conforme determina o artigo 3º, I da Lei Municipal de nº1.552/2022 de 03 de novembro de 2022. Acrescenta que a despesa chegará, no máximo, ao montante de R\$ 938.265,00 (novecentos e trinta e oito mil e duzentos e sessenta e cinco reais), não ultrapassará o valor previsto originalmente no orçamento público para a cultura, sendo inclusive desnecessária suplementação orçamentária.

Informa que todas as despesas empenhadas já estão disponíveis no Portal da Transparência do Município, tendo sido criada aba específica para facilitar o acesso à consulta da população - para o devido acompanhamento das despesas com a festividade do carnaval 2023. Além das notas de empenho, juntou ainda os contratos administrativos realizados, demonstrando as razões que ensejam a adequação da inexigibilidade de licitação (unicidade e singularidade do objeto ou pessoa).

Assevera ainda que não há qualquer atraso no pagamento de servidores, juntando, como meio de prova, a Certidão do Departamento de Recursos Humanos do Município.

Por fim, ressalta os prejuízos econômicos e sociais que o eventual cancelamento das festividades pode



causar à municipalidade, suscitando ainda as restrições cautelares contra o Poder Público específicas da Lei 8437/92 e Lei nº 9494/97.

É o relatório. Decido.

A teor do que a Lei 7.347/85, o juiz pode conceder mandado liminar na Ação Civil Pública, com ou sem justificção prévia (art. 12), aplicando-se as disposições do Código de Processo Civil naquilo em que não contrarie suas disposições (art. 19).

Nos termos do art. 300 do CPC: "*a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo*".

Impende ressaltar ainda que a Lei 8497/92, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público, veda a concessão de medida liminar que esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação.

Art. 1º Não será cabível medida liminar contra atos do Poder Público, no procedimento cautelar ou em quaisquer outras ações de natureza cautelar ou preventiva, toda vez que providência semelhante não puder ser concedida em ações de mandado de segurança, em virtude de vedação legal. (...) § 3º **Não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação.**

Em uma análise de cognição sumária, própria da espécie de tutela, verifico que não estão presentes os requisitos necessários à concessão da medida liminar vindicada, pois não restou suficientemente comprovada a ilegalidade manifesta das contratações realizadas, seja pelo descumprimento das normas licitatórias ou orçamentárias, como também não ficou demonstrado que o evento festivo é capaz de causar efetiva lesão à ordem e à economia administrativas.

É consabido que os atos administrativos trazem em si a presunção *iuris tantum* de legitimidade e veracidade – atributos indispensáveis para atrair a confiança e estabilidade às relações jurídico-administrativas com terceiros. Ou seja, considera-se, até que se prove o contrário, que foram editados de acordo os preceitos legais de regência.

Desse modo, na presente demanda, parte-se do pressuposto de que os atos/contratos administrativos são legítimos, cabendo ao órgão ministerial a comprovação de vícios de legalidade que maculam a sua validade.

Entende-se ainda que a ilegalidade dos atos/contratos administrativos, especialmente quando submetidos a controle judicial de natureza preliminar, deve ser manifesta e insanável, pois, sob a perspectiva do interesse social, não se justifica a sua suspensão ou supressão quando pode ser convalidado.

No presente caso, ainda que se deva ressaltar a necessidade de aprofundamento acerca dos fatos narrados na inicial em momento oportuno, através da instrução processual, a princípio não há evidências inequívocas de descumprimento das exigências previstas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), Lei 4320/64 e Lei 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), tampouco das disposições constitucionais pertinentes.

Os contratos administrativos foram celebrados com artistas consagrados pela crítica especializada e pela opinião pública, conforme se constata nos documentos acostados (ID 85807525 a ID 85808131), em consonância com a



hipótese autorizativa de inexigibilidade de licitação prevista no art.76, inciso II, da Lei 14.133/2021³. Foram acostados ainda aos autos os processos administrativos que resultaram na contratação das empresas especializadas na prestação de serviços de promoção e organização de eventos para gestão das festividades carnavalescas 2023 do Município de Pedreiras/MA, não se vislumbrando, em primeira análise, violação à obrigatoriedade de processo licitatório.

Da mesma forma, foram também disponibilizadas as notas de empenho correspondentes a cada uma das despesas realizadas, conforme disposto no art. 61 da Lei 4320/64 (ID 85808144, ID 85808145, ID 85808146, ID 85808147, ID 85808148, 85808149, ID 85808150 e ID 85809176).

Ainda no que tange ao cumprimento das normas orçamentárias, tem-se que, a teor do que dispõe o art. 167, I e II, da Constituição Federal, é vedado o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual e a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Nesse ponto, merece ser destacado que o valor fixado na Lei Orçamentária Anual – LOA para Fundação Pedreiras de Cultura e Turismo-FUP para o exercício financeiro de 2023 é de R\$ 1.998.160,00 (um milhão novecentos e noventa e oito mil cento e sessenta reais), conforme documento acostado no ID 85808154, tendo o ente municipal estimado, de acordo com o relatado alhures, o valor máximo de R\$ 938.265,00 (novecentos e trinta e oito mil e duzentos e sessenta e cinco reais) com a festividade, montante que não ultrapassa o valor previsto originalmente no orçamento público para a cultura.

Nada obstante, importa ressaltar que o Município, apesar do compromisso de não exceder as despesas do orçamento original, suscitou ainda, em sua manifestação, a existência de autorização legislativa específica (art. 3º, I da Lei Municipal de nº1.552/2022) para suplementação orçamentária. Todavia, nesse ponto, insta realçar que, além da autorização legislativa específica, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101/2000) exige ainda para a adequação do aumento da despesa: que haja a dotação específica e suficiente ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício, devendo ainda estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16, incisos I e II, da LRF).

Nessa conjuntura, merece ser consignado que esta decisão não contempla a apreciação da legalidade de eventuais créditos suplementares, que segundo declarado pelo ente municipal nos presentes autos, não serão necessários. Ficando, assim, as despesas com as festividades carnavalescas, analisadas nessa liminar, restritas ao orçamento original previsto na Lei Orçamentária Anual – LOA apresentado.

No que concerne à Recomendação nº 01/2023 - GPGJ e Instrução Normativa TCE/MA N.º 54/2018, pondera-se que, apesar da estimada relevância para prevenir a responsabilidade dos gestores, evitar repetição de ilícitos e preservar o interesse público dos municípios, não é possível atribuir-lhes força normativa para criar ou estender restrições (não dispostos em lei) aos contratos administrativos - matéria de competência constitucional privativa da União (art. 22, XXVII, da CF⁴), ficando sua incidência restrita no âmbito das suas respectivas competências administrativas (art. 3º, da Lei Estadual nº 8258/2005 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão⁵).

Assim, apesar da reconhecida relevância do estabelecimento de critérios objetivos para a análise do



cumprimento dos princípios da eficiência e da razoabilidade, tendo como norte a prioridade de utilização das verbas para serviços públicos essenciais (como os de saúde, educação e saneamento), a sua apreciação deve ser feita de forma concreta, objetiva e excepcional, mesmo que sob a ótica principiológica, para se extrair eventual situação de ilicitude manifesta, sob pena de indesejada interferência entres os poderes constituídos e insegurança jurídica.

Nesse contexto, extrai-se do exame dos autos a Certidão de Cumprimento dos Limites Constitucionais relativos à educação e saúde e de observância dos limites das dívidas (consolidada e mobiliária), de operações de crédito - inclusive por antecipação da receita, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal (ID 85555853-pág. 19) e Certidão da Diretora do Departamento de Recursos Humanos do Município de Pedreiras – MA - em que declara, sob as penas da lei, que não há atraso no pagamento da folha de salários dos contratados temporariamente ou ocupantes exclusivamente de cargos comissionados, bem como que a municipalidade não está em estado de emergência ou de calamidade pública decretada pela autoridade competente (ID 85555853-pág. 20), documentação, a princípio, suficiente para demonstrar o cumprimento das referidas recomendações (art. 1º, I e II, da Instrução Normativa TCE/MA N.º 54/2018⁶).

Ressalte-se que o Procedimento Administrativo nº 000251-278/2023 instaurado pelo Ministério Público para apurar possível violação aos princípios da Administração Pública (ID 85555853) ainda se encontra em fase incipiente, não sendo possível concluir, *a priori*, que as despesas com os eventos festivos contratados prejudicam (ou inviabilizam) a prestação de serviços essenciais.

No ensejo, reitera-se que somente com a instrução processual será possível verificar, com precisão, a existência de eventual ilicitude nas contratações realizadas, sendo as provas ora apresentadas nos autos insuficientes para demonstrar, de modo seguro, a probabilidade do direito pleiteado.

Oportuno ressaltar ainda a presença do *periculum in mora inverso*, haja vista que a possibilidade de o deferimento da liminar causar mais dano ao interesse público do que a pretensão visa evitar, considerando o impacto econômico e social que a suspensão/cancelamento dos contratos na véspera do evento é capaz de provocar.

Merece ser salientado que o ente municipal juntou, ainda no procedimento administrativo instaurado pelo órgão ministerial, o Relatório do Impacto Financeiro do Evento emitido pela Secretaria de Planejamento do Municípios (ID 85555853 – págs. 21 a 30), no qual estima os impactos benéficos do evento carnavalesco para a municipalidade (diretos e indiretos), com especial realce ao desenvolvimento do turismo e da economia local.

Nessa perspectiva vale salientar também a potencial irreversibilidade da tutela antecipada pretendida, que esgota, ao menos em parte, o objeto da ação, tendo em vista que o pedido de suspensão liminar dos contratos à véspera do evento, na prática, tem o condão de exaurir as contratações realizadas quando findado o período da festividade – vedação do art. 300, § 3º, do CPC⁷ c/c art. 1º, §3º, da Lei 8437/92⁸.

Ante o exposto, diante da ausência dos pressupostos cumulativos imprescindíveis para a concessão da medida liminar de urgência e a vedação expressa da legislação especial aplicada ao caso, **indefiro a tutela provisória pretendida, nos termos do art. 300 do CPC c/c art. 1º, §3º, da Lei 8437/92.**

Intimem-se. Cumpra-se.

Notifique-se os sujeitos passivos da demanda para apresentarem contestação no prazo de 15 (quinze) dias,



nos termos do art. 19 da Lei 7.347/85 c/c art. 335 do CPC.

À Secretaria Judicial para providências.

Pedreiras, 15 de fevereiro de 2023.

Claudilene Moraes de Oliveira

Juíza de Direito

Titular da 3ª Vara de Pedreiras – MA, respondendo pela 1ª Vara

1 Art. 1º Será considerada ilegítima, para os fins do art. 70, caput, da Constituição Federal, a despesa à conta de recursos próprios, incluídos os decorrentes de contrapartida em convênio, feita pelo Município com eventos festivos nos seguintes casos: I – quando houver atraso no pagamento da folha de salários, incluídos os dos terceirizados, contratados temporariamente ou ocupantes exclusivamente de cargos comissionados; II – estiver o Município em estado de emergência ou de calamidade pública, decretado pela autoridade competente.

Art. 2º A partir de 2019, a despesa prevista no artigo 1º também será considerada ilegítima quando o Município apresentar, na última avaliação anual realizada pelo TCE/MA, baixa efetividade na gestão da saúde ou da educação, consoante critérios de avaliação definidos nesta Instrução Normativa.

2 Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

3 Art. 74. **É inexigível a licitação** quando inviável a competição, em especial nos casos de: (...)

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

4 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

5 Art. 3º Ao Tribunal de Contas do Estado, **no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar**, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre prazo, forma e conteúdo dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando o seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

6 Art. 1º Será considerada ilegítima, para os fins do art. 70, caput, da Constituição Federal, a despesa à conta de recursos próprios, incluídos os decorrentes de contrapartida em convênio, feita pelo Município com **eventos festivos** nos seguintes casos: **I – quando houver atraso no pagamento da folha de salários, incluídos os dos terceirizados, contratados temporariamente ou ocupantes exclusivamente de cargos comissionados; II – estiver o Município em estado de emergência ou de calamidade pública, decretado pela autoridade competente.**

7 Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. (...) § 3º **A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.**

8 Art. 1º **Não será cabível medida liminar contra atos do Poder Público**, no procedimento cautelar ou em quaisquer outras ações de natureza cautelar ou preventiva, toda vez que providência semelhante não puder ser concedida em ações de mandado de segurança, em virtude de vedação legal.



(...) § 3º Não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação.

