



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO**  
"Palácio Moisés Viana"  
Unidade Central de Controle Interno

**NOTIFICAÇÃO UCCI N° 005/2009**

**ÓRGÃO: GABINETE DO PREFEITO**

**C/c Procuradoria Municipal**

**ASSUNTO: Negligência Funcional em Processos Judiciais por parte da Procuradoria**

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos arts. 31 e 74 da Constituição Federal, na Lei 4.242, de 27 de setembro de 2001, no Decreto 3.662, de 21 de maio de 2003, e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício do controle prévio e concomitante dos atos de gestão, e **visando a comunicar o Administrador Público**, expedimos a seguir nossas considerações:

### **1 – DOS FATOS**

Ocorre que, em companhia do Auditor Externo do TCE-RS, Luiz Carlos Parisotto, foram realizadas diligências junto aos órgãos do Poder Judiciário, nos quais foram identificadas várias demandas cuja decisão foi a condenação da Fazenda Pública, simplesmente por "revelia", ou seja, por não ter havido manifestação de defesa por parte do Município, ou por utilizarem-se de instrumentos processuais "errados e extemporâneos", ou mesmo, em instâncias erradas.

### **2 – DA LEGISLAÇÃO**

*\_Constituição Federal – Art. 37, § 4º;*

*\_Lei N° 5.869/73 – Código de Processo Civil, Art. 12, II e 320, II;*

*\_Lei Municipal N° 2.620/90 – Estatuto dos Servidores Públicos Municipais – Art. 2º; 3º; 151, I, III; V-c; VII;*

### **3 – DA PRELIMINAR**

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos arts. 31 e 74 da Constituição Federal, na Lei n° 4242, de 27/09/2001, no Decreto n° 3662, de 21/05/2003 e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício de controle prévio e concomitante dos atos de gestão, consideramos que a matéria *sub examine* merece a

atenção dessa Unidade de Controle Interno, lembrando o art. 4º, § 3º, do Decreto supracitado que diz do documento destinado a dar ciência ao administrador de ilegalidades, irregularidades ou deficiências que, por exigir a adoção de providências urgentes para sua correção, não podem aguardar a emissão de Relatório. Desse modo, visando a orientação do Administrador Público, mencionamos, a seguir, os pontos anotados no curso dos exames que entendemos convenientes destacar, para informação e providências julgadas necessárias.

#### 4 – DO MÉRITO

Inicia-se a referida notificação, destacando a total desconsideração do disposto na norma, expressa pelo Código de Processo Civil, Art 320, II, nos processos em que a Fazenda Pública é parte passiva.

Para melhor entendimento dos órgãos interessado, começamos o trato do tema de forma bastante pedagógica, bem como utilizamo-nos das premissas básicas para todo aquele que inicia o estudo do Direito Administrativo, nas exatas palavras do Mestre Diógenes Gasparini, no seu Curso de Direito Administrativo, 9ª edição, Editora Saraiva, página 17:

*“Princípio da Indisponibilidade*

*Não se acham, segundo esse princípio, os bens direitos, interesses e serviços públicos à livre disposição dos órgãos públicos, a quem apenas cabe curá-los, ou do agente público, mero gestor da coisa pública. Aqueles e este não são seus senhores ou seus donos, cabendo-lhes por isso tão-só o dever de guardá-los e aprimorá-los para a finalidade a que estão vinculados. O detentor dessa disponibilidade é o Estado. Por essa razão, há necessidade de lei para alienar bens, para outorgar concessão de serviço público, para transigir, para renunciar, para confessar, para relevar a prescrição (RDA, 107:278) e para tantas outras atividades a cargo dos órgãos e agentes da Administração Pública. É a ordem legal, afirma Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso, cit. p. 23), que dispõe sobre essas atividades, possibilitando ou proibindo a disponibilidade dos bens, direitos, interesses e serviços públicos.*

***Em razão desse princípio o Supremo Tribunal Federal já assentou que o poder de transigir ou de renunciar não se configura se a lei não o prevê (RDA,128:178), e Clenício da Silva Duarte afirmou que a relevação de prescrição é renúncia de direito que importa em liberalidade, cuja efetivação depende de autorização legislativa (RDA, 107:278). Aos agentes públicos, por força desse princípio, é vedada renúncia, parcial ou total, de poderes ou competências, salvo autorização legal. Em razão desse princípio, não pode a Administração Pública deixar de usar os meios judiciais e extrajudiciais para repelir a turbação, o esbulho e a indevida utilização de áreas públicas.”***

Ora, mais claro impossível. O Gestor não é proprietário dos bens e serviços do Estado/Administração. Como o próprio nome diz, é “Gestor”, ou seja, administra os bens em nome do povo que o elegeu. Em outras palavras, não tem a livre disposição dos bens e interesses públicos. Relegar tal entendimento é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais, conforme palavras do Mestre Hely Lopes Meirelles.

Qualquer ato do Administrador Público, no que tange aos bens e interesses sociais, deve ser norteado pelos Princípios da Indisponibilidade e Impessoalidade. Os atos praticados pelo Administrador Público, no comando de qualquer dos Poderes Constitucionais, **tratam-se, radicalmente, de direitos indisponíveis, já que pertencentes ao Estado e não ao particular ocupante do cargo ou função pública.**

Para melhor compreensão, prosseguimos na sistematização dos institutos de Direito, no que conceitua o que vem a ser servidor público, mais especificamente “cargo público”. Assim dispõe o nosso Estatuto, baseado na legislação federal:

*“Art. 1º Esta Lei institui o regime jurídico dos servidores públicos do Município de Sant’Ana do Livramento.*

***Art. 2º Para os efeitos desta lei, servidor público é a pessoa legalmente investida em cargo público.***

***Art. 3º Cargo Público é criado em lei, em número certo, com denominação própria, remunerado pelos cofres municipais, ao qual corresponde um conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a servidor público.***

...  
***§ 2º Os cargos públicos serão de provimento efetivo ou em comissão, segundo a lei que os criar.***

...

**TITULO VI**  
**Do Regime Disciplinar**  
**CAPITULO I**  
**Dos Deveres**

***Art. 151. São deveres do servidor:***

***I - exercer com zelo e dedicação as atribuições de cargo;***

...

***III - observância das normas legais e regulamentares;***

...

***V - atender com presteza;***

...

***c) as requisições para a defesa da Fazenda pública.***

...

***VII - zelar pela economia do material e conservação do patrimônio público;”***

Apenas para deixar bastante claro que os Procuradores Municipais são, também, ocupantes de “Cargos Públicos” e sujeitos ao Estatuto dos Servidores Públicos, tanto nos direitos quanto nas obrigações e responsabilidades, motivos pelos quais não podem deixar de velar pela defesa dos interesses da Administração que, em última análise, trata da defesa dos interesses da comunidade Santanense.

Quanto ao fator responsabilidade, Hely Lopes Meirelles é bastante enfático:

*“Responsabilidade administrativa é a que resulta da violação de normas internas da Administração pelo servidor sujeito ao estatuto e disposições complementares estabelecidas em lei, decreto ou qualquer outro provimento regulamentar da função pública. A falta funcional gera o ilícito administrativo e dá ensejo à aplicação de pena disciplinar, pelo superior hierárquico, no devido processo legal.*

...

*A responsabilidade civil é a obrigação que se impõe ao servidor de reparar o dano causado à Administração por culpa ou dolo no desempenho de suas funções. A sua responsabilidade nasce com o ato culposo e lesivo e se exaure com a indenização.*

...

***A Administração não pode isentar de responsabilidade civil seus servidores, porque não possui disponibilidade sobre o patrimônio público. Muito ao contrário, é seu dever zelar pela integridade desse patrimônio, adotando todas as providências legais cabíveis para a reparação dos danos a eles causados, qualquer que seja o autor.***

Diógenes Gasparini registra, de forma contundente e cristalina, a necessidade de o servidor, que tem, dentre suas atribuições, a obrigação de agir para a defesa da Administração, fazer, de forma efetiva, sob pena de ficar configurada a negligência funcional:

***“Tenha a lei regulado, ou não, as consequências do silêncio administrativo, é necessário apurar esses fatos e responsabilizar quem lhe tenha dado causa, pois o servidor que sem justificativa se omite, silencia, quando deve pronunciar-se, age com negligência, não exerce suas funções com dedicação e zelo. Deve, portanto, com base no estatuto funcional, ser punido.”***

De todo o exposto, cumpre lembrar que, no desenvolvimento do trabalho de auditoria, esta UCCI, em conjunto com o TCE, tem por obrigação funcional comunicar formalmente ao administrador os atos passíveis de apontamento, conforme disposto no art. 2º, do Decreto Municipal N° 3.662/2003.

Por derradeiro, e mais importante, é indispensável alertar à Procuradoria da obrigatoriedade de fazer cumprir o disposto no Código de Processo Civil, **além da obrigatoriedade de contestar as ações, se insurgindo contra as decisões do Judiciário, através dos instrumentos recursais apropriados.**

O alerta encontra respaldo, não só na doutrina, na jurisprudência, como na própria Lei:

[Código de Processo Civil - CPC - L-005.869-1973](#)

**Livro I**

**Do Processo de Conhecimento**

**Título VIII**

**Do Procedimento Ordinário**

**Capítulo III**

**Da Revelia**

***Art. 319 - Se o réu não contestar a ação, reputar-se-ão verdadeiros os fatos afirmados pelo autor.***

***Art. 320 - A revelia não induz, contudo, o efeito mencionado no artigo antecedente:***

...

***II - se o litígio versar sobre direitos indisponíveis;”***

Mais uma vez, registramos os ensinamentos do Mestre em Direito Administrativo Diógenes Gasparini:

*“Observe-se que também é em função desse princípio que não se empresta à revelia o efeito que a ela comumente se reconhece, consubstanciado no artigo 319 do Código de Processo Civil, quando a Administração é a ré. **Aplica-se, na hipótese, o artigo 320, II, desse mesmo diploma, segundo o qual a revelia não induz esse efeito se o litígio versar sobre direitos indisponíveis.** Nesse sentido, é lição de José Nilo Castro ao assegurar: “Tratando-se, pois, de poder público, qualquer que seja, não se lhe comunicam os efeitos da revelia, pois se lhe são inalienáveis e indisponíveis os direitos e interesses, que estão e são extra commercium.”*

No mesmo sentido, citamos as seguintes jurisprudências:

**“AÇÃO ORDINÁRIA (PROCEDIMENTO COMUM ORDINÁRIO)  
Nº 2005.71.06.000887-0 (RS)**

**Data de autuação:** 18/04/2005

**Número da Caixa:** 00001/2009

**Juiz:** Belmiro Tadeu Nascimento Krieger

**Órgão Julgador:** JUÍZO FED. DA VF DE SANTANA DO LIVRAMENTO

**Órgão Atual:** ARQUIVO - SANTANA DO LIVRAMENTO

**Localizador:** ARQ

**Situação:** BAIXADO

**Valor da causa:** R\$100.000,00

*“Dada vista da documentação juntada pela UNIÃO, o autor manifestou-se às fls. 93/94.*

*Decretada a revelia da UNIÃO em face da não apresentação de defesa e **determinada a intimação da parte autora para regularizar a sua representação processual** (decisão fl. 96).*

*Regularizada a representação processual da parte autora (fl. 101).*

...

***Inicialmente, consigno que embora tenha sido decretada a revelia da UNIÃO (decisão fl. 86), não incidem os efeitos previstos no art. 319 do CPC, haja vista o litígio versar sobre direito indisponível.”***

Além da citada jurisprudência local, cujo entendimento é cristalizado pelo STF, mencionamos, ainda:

*“Tribunal de Justiça de Santa Catarina, a apelação nº 13.744 (JC, 22:242); do Tribunal de Minas Gerais (RT, 720:206); do TFR, o recurso ex officio nº 67.773-RJ (DJ, 27 jun. 1985); e do Tribunal de Justiça de São Paulo, a apelação civil nº. 46.250-2 (RJTJSP, 88:246).”*

Também cabe mencionar que, além da Legislação que regula a atuação da UCCI, o Código de Processo Civil, no seu artigo 83, III, fixa a obrigatoriedade da intervenção do Ministério Público em todas as causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da causa.

Diante do exposto, registramos que o ilícito tanto pode ser cometido por dolo como por culpa, mas, em qualquer caso, é infração passível de punição, motivos pelos quais esta Unidade Central de Controle Interno adverte ao Chefe do Poder Executivo e à Procuradoria de que todas as ações em que a Administração Municipal é parte deverão observar o formalismo rigoroso da lei, no que diz respeito ao procedimento, ficando, tão somente sob a discricionariedade do profissionalismo técnico, a opção de oportunidade e conveniência dos instrumentos oferecidos, **cabendo, obrigatoriamente, a observância do Princípio Constitucional da Eficiência.**

## **5 – RECOMENDAÇÕES**

Esta Unidade Central de Controle Interno MANIFESTA-SE, portanto:

- a) pela observância do instituto da “Revelia”, quanto a sua não aplicabilidade nas ações onde haja direitos indisponíveis, como os são os de interesse público;
- b) pela obrigação da Procuradoria de atender aos prazos processuais, observar a utilização dos instrumentos adequados, bem como pela obrigação de “contestar” as ações em que a Administração Pública é parte;
- c) pela obrigação de se atualizar, através de cursos e meios próprios, nos temas referentes à área do Direito Administrativo, Tributário, Constitucional, LRF e demais temas relacionados com os atos praticados pela Administração Pública como ente estatal;
- d) pela abertura de sindicância para apuração das responsabilidades, quanto aos prejuízos suportados pelo Erário Municipal em razão da omissão de atuação, ou imperícia da Procuradoria, constatados nos documentos existentes nesta UCCI;
- e) sugere-se que seja aberto concurso público para cargos de Procurador Jurídico, por se tratar de atividade fim específica de Estado, prevista em Lei Federal, e não por servidores Cc's, cujo caráter é transitório e prejudicial à Administração.
- f) pelo cumprimento das disposições contidas no Decreto Municipal nº 3.662/2003;

**“Art. 8º.....**

**§ 3º Em caso da não-tomada de providências pelo Prefeito Municipal para a regularização da situação apontada, a UCCI comunicará o fato ao Tribunal de Contas do Estado, nos termos do disciplinamento próprio editado pela Corte de Contas, sob pena de responsabilização solidária.”**

É a notificação, s. m. j.

Controle Interno, em Sant’Ana do Livramento, 09 de março de 2009.

**Adv. Teddi Willian Ferreira Viaira** – OAB/RS 54.868  
UCCI – TCI – Matr. F-1875