

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0030889 - 44.2014.8.19.0000

AGTE.: MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES
AGDO.: RAFAEL PAES BARBOSA DINIZ NOGUEIRA
RELATORA: DESEMBARGADORA MARIA REGINA NOVA

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CAUTELAR PREPARATÓRIA DE AÇÃO POPULAR. REQUERENTE QUE EXERCE MANDATO DE VEREADOR NO LEGISLATIVO MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. DECISÃO DO JUÍZO SINGULAR QUE DEFERIU LIMINAR PARA DETERMINAR AO RÉU QUE INFORME, NO PRAZO DE 30 DIAS, A LISTAGEM NOMINAL DOS AGENTES PÚBLICOS, SERVIDORES, CONCURSADOS OU NÃO, TERCEIRIZADOS E DELEGATÁRIOS. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. AUSÊNCIA DO VÍCIO DE DECISÃO *ULTRA PETITA*, PEDIDO EM DEMANDAS CAUTELARES QUE DEVE SER INTERPRETADO DE MODO SISTÊMICO E COERENTE COM A CAUSA DE PEDIR. PRECEDENTE DO STJ. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (Art. 31 da CRFB) QUE ATRIBUI AO LEGISLATIVO MUNICIPAL FISCALIZAR O PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO. A EXECUÇÃO DO CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO PODE SER FISCALIZADA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TOMADORA DO SERVIÇO, COM BASE NA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. INTELIGÊNCIA DA SÚMULA Nº 58 DESTE TRIBUNAL. DECISÃO MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos do agravo de instrumento nº 0030889 - 44.2014.8.19.0000, onde figuram, como Agravante e Agravado, as partes acima epigrafadas,

AGRAVO DE INSTRUMENTO N° 0030889 - 44.2014.8.19.0000

ACORDAM, os Desembargadores que integram a Décima Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade em conhecer do recurso e **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, nos termos do voto da Desembargadora Relatora.

Agravo de Instrumento interposto em face da decisão proferida pelo Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Campos dos Goytacazes, nos autos da ação popular proposta por **RAFAEL PAES BARBOSA DINIZ NOGUEIRA** contra o **MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**.

Decisão reproduzida digitalmente no índice 00009, que *determinou ao réu que informasse, no prazo máximo de 30 dias, por meio de listagem nominal, quem são agentes públicos, sejam eles políticos, administrativos, delegatários ou honoríficos, intitulados genericamente de servidores públicos na petição inicial, esclarecendo os cargos, lotações e demais vínculos. E, ainda, que fornecesse a listagem nominal dos servidores que exercem vínculos de emprego, sejam eles concursados ou não, bem como dos “terceirizados”, além da listagem nominal dos servidores que ocupam cargo comissionado ou função de confiança. Em todos os casos deve ser esclarecida lotação, o vínculo, a função exercida e a remuneração paga para cada qual, observados os últimos três meses, sob pena de arbitramento de multa cominatória.*

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0030889 - 44.2014.8.19.0000

Confira-se:

“O autor, por meio da presente ação cautelar, preparatória de ação popular, requereu a concessão de liminar para compelir o réu a fornecer listagem nominal de todos os servidores públicos, cargos, lotação, bem como a discriminação do vínculo contratual eventualmente existente (sejam eles concursados ou não), sem prejuízo da informação a respeito dos servidores ‘comissionados’, com a apresentação de suas remunerações, observados os últimos três meses. Pois bem. A administração pública municipal não geri o patrimônio público, não presta serviços, não faz concursos e nomeia agentes, não celebra contrato de emprego público e não nomeia para a ocupação de cargo em comissão ou para o exercício de função de confiança em proveito próprio. Todos os atos administrativos praticados o são em benefício do povo. Este é o titular do patrimônio público e deve, por seus representantes, determinar como será feita a administração do ente federado. Neste contexto, evidente que todos os cidadãos têm o direito de conhecer todos os atos de gestão praticados pela administração pública, não só para verificar sua legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, mas também para aferir se seus representantes são merecedores do seu voto, com a continuidade da representação popular junto ao ente federado. O autor, como cidadão, tem o direito de conhecer todos os atos de gestão da administração pública, incluída a gestão de pessoas. A Constituição da República Federativa do Brasil, aliás, reconhece esse direito quando garante o livre acesso a informações não protegidas por justificado sigilo. É o que preceitua o art. 5º, XXXIII da Constituição, nos seguintes termos. ‘Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0030889 - 44.2014.8.19.0000

seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Regulamento) (Vide Lei nº 12.527, de 2011)´ Dando efetividade ao sobredito dispositivo constitucional, a Lei 12.527/2011, no seu art. 1º, subordina os municípios aos seus ditames. Já o art. 7º enuncia quais são as informações que devem ser divulgadas. ´Art. 7o O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida à informação almejada; II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e VII - informação relativa: a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.´ Como se nota, deve o município informar sobre as atividades exercidas por seus órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços. Além do mais, não teria a administração pública, ou ao menos não deveria ter, qualquer razão para ocultar como é feita sua gestão. Assim, e por ser possível, e até mesmo provável, o direito do autor de obter informações quanto à gestão de pessoas do réu, cuja ocultação pode gerar prejuízos para toda a população, não só no caso de má administração, mas também por impedir a correta avaliação, pelos cidadãos, da conduta de seus representantes, deve ser deferida a liminar. Pelo exposto, determino ao réu que informe, no prazo máximo de 30 dias, dias, por meio de listagem nominal, quem são

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0030889 - 44.2014.8.19.0000

agentes públicos, sejam eles políticos, administrativos, delegatários ou honoríficos, intitulados genericamente de servidores públicos na petição inicial, esclarecendo os cargos, lotações e demais vínculos. Forneça ainda a listagem nominal dos servidores que exercem vínculos de emprego, sejam eles concursados ou não, bem como dos 'terceirizados'. Forneça o réu a listagem nominal dos servidores que ocupam cargo comissionado ou função de confiança. Em todos os casos deve ser esclarecida lotação, o vínculo, a função exercida e a remuneração paga para cada qual, observados os últimos três meses, sob pena de arbitramento de multa cominatória. Cite-se. Intimem-se.

Em suas razões recursais às fls. 02/19, sustenta o Agravante, em resumo, que o Magistrado *ao quo*, ao deferir o pedido liminar, ultrapassou os limites fixados na peça inaugural, quando determinou o fornecimento da listagem dos delegatários e servidores terceirizados, defendendo que a decisão está eivada do vício de julgamento *ultra petita*. Acrescenta que, de acordo com o princípio da congruência, o Juiz não pode conceder ao Autor além do que foi pedido, nos termos do que estabelece o artigo 460 do CPC. Destaca que a garantia constitucional do acesso à informação não é absoluta, e que os documentos solicitados podem conter informações protegidas pelo sigilo, o que inviabiliza a sua franca disponibilização. Por fim, discorre acerca da inobservância no caso em análise dos requisitos para o exercício do direito de acesso à informação e sobre a utilização da ação popular com fins políticos partidários.

Com estes argumentos pede a concessão de liminar objetivando a suspensão dos efeitos da decisão agravada até o

AGRAVO DE INSTRUMENTO N° 0030889 - 44.2014.8.19.0000

juízo definitivo deste recurso. No mérito, postula o provimento do agravo para reformar integralmente a decisão impugnada. Subsidiariamente, pugna pelo afastamento do que foi concedido além do pedido formulado pelo Autor, nos termos do artigo 460 do CPC.

Efeito suspensivo concedido às fls. 24.

Informações do Juízo singular às fls. 28, noticiando o cumprimento do disposto no artigo 526 do CPC, e que não foi exercido o juízo de retratação.

Contrarrazões do Agravado às fls. 34/39, em prestígio do julgado.

Parecer da Procuradoria de Justiça às fls. 68/71, opinando pelo conhecimento e desprovimento do recurso.

É o sucinto Relatório.

VOTO

Presentes os pressupostos de admissibilidade do recurso, dele se conhece.

A meu ver, sem razão o Agravante.

De início, REJEITO o argumento no sentido da ofensa ao princípio da congruência – artigo 460 do CPC – decorrente da suposta existência do vício de julgamento *ultra petita*,

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0030889 - 44.2014.8.19.0000

em razão da decisão impugnada ter determinado ao Agravante o fornecimento da listagem dos delegatários, servidores que exercem vínculos de emprego, sejam eles concursados ou não, bem como dos “terceirizados”.

Isto porque, entendo, em sintonia com a jurisprudência consolidada do C. STJ, sobretudo em demandas cautelares, que se deve conferir ao pedido uma interpretação sistêmica, que guarde coerência com a causa de pedir exposta na petição inicial, de modo a conceder ao jurisdicionado o que foi efetivamente requerido, viabilizando o amplo acesso à justiça, a efetividade do processo e a justa composição da lide.

Nesse sentido confira-se o seguinte julgado do C. STJ, *in verbis*:

“PROCESSO CIVIL. PETIÇÃO INICIAL. PEDIDO. INTERPRETAÇÃO. LIMITES. MEDIDA CAUTELAR. PODER GERAL DE CAUTELA. LIMITES. DISPOSITIVOS LEGAIS ANALISADOS: ARTS. 128, 460 E 798 DO CPC.

(...)

4. A decisão que interpreta de forma ampla o pedido formulado pelas partes não viola os arts. 128 e 460 do CPC, pois o pedido é o que se pretende com a instauração da ação. Precedentes.

5. O art. 798 do CPC confere ao Juiz ampla liberdade no exercício do poder geral de cautela, não ficando ele adstrito, quando examina pedido

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0030889 - 44.2014.8.19.0000

cautelar, ao princípio dispositivo traçado pelas partes.

6. Nada impede o Juiz de, com base no poder geral de cautela, determinar de ofício a adoção de medida tendente a garantir a utilidade do provimento jurisdicional buscado na ação principal, ainda que não requerida pela parte.

7. Recurso especial provido.

(REsp 1255398/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 20/05/2014, DJe 30/05/2014)”(Grifei).

Na espécie, o Agravado exerce mandato de Vereador no Município de Campos dos Goytacazes e, sabe-se, a Constituição Federal concedeu ao Poder Legislativo Municipal a atribuição de fiscalizar o Poder Executivo Municipal, nos termos do artigo 31, da nossa Lei Maior:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Nesse contexto, relata o Agravado na origem, em sua peça inaugural, que recebeu denúncias da prática de nepotismo, de contratação irregular sem concurso público, de excesso de cargos e funções de confiança, bem como terceirização ilícita em desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal, estando, portanto, caracterizado o requisito do *fumus boni iuris*.

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0030889 - 44.2014.8.19.0000

Em outra senda, não prospera o argumento da ausência de documentos referentes aos terceirizados e contratados pelas delegatárias, uma vez que a Lei nº 8.666/93 de licitações e contratos determina no seu artigo 67, *caput*, que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado.

É certo que o direito de acesso à informação não ostenta natureza absoluta, no entanto, há que se ponderar tal garantia com a ação popular, que é o meio constitucional através da qual qualquer cidadão pode obter a invalidação de atos ou contratos administrativos ilegais e lesivos ao patrimônio federal, estadual e municipal, ou dos entes da administração direta e indireta e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiros públicos.

Corroborando este entendimento o parecer da Procuradoria de Justiça às fls. 70, *in verbis*:

“No caso em questão, considerando que o conteúdo das informações requeridas pelo Autor não são sigilosas, e levando em consideração o princípio da publicidade que norteia todos os atos praticados pela Administração Pública, bem como o princípio da boa-fé que orienta as relações jurídicas em geral, a pretensão autoral se revela manifestamente procedente. Além do mais, por se tratar de Ação Cautelar visando o ajuizamento de ação principal cujo objeto é a proteção de patrimônio público, a medida cautelar se impõe ante o risco da violação a moralidade administrativa, em razão da possibilidade de malversação do erário.”

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0030889 - 44.2014.8.19.0000

Entendo também demonstrado o *periculum in mora*, na medida em que, sem os documentos solicitados, fica inviável a atuação fiscalizatória do Legislativo Municipal, inexistindo motivo razoável que justifique a recusa da Municipalidade em fornecer a listagem dos seus Servidores e Funcionários, em estrita observância ao princípio da Publicidade, sendo o direito de petição o seu instrumento básico (art. 5º, XXXIV, “a”, CF).

Por fim, aplica-se à hipótese o teor da súmula nº 58 deste Tribunal, *in verbis*:

Nº. 58 "Somente se reforma a concessão ou indeferimento de liminar, se teratológica, contrária à Lei ou à evidente prova dos autos." Referência: Súmula da Jurisprudência Predominante nº. [2001.146.00007](#). Julgamento em 04/11/2002. Relator: Desembargador Amaury Arruda de Souza. Votação unânime. Registro do Acórdão em 26/11/2002.

Pelo exposto, voto no sentido de **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, para manter a decisão agravada tal como lançada.

Rio de Janeiro, 18 de novembro de 2014.

Desembargadora **MARIA REGINA NOVA**

Relatora