



**Poder Judiciário da Paraíba**  
**1ª Vara Mista de Esperança**

AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64) 0800100-07.2017.8.15.0171

[Improbidade Administrativa]

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

REU: CRISTIANA SANTOS DE ARAÚJO ALMEIDA

### **SENTENÇA**

**EMENTA:** AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CÂMARA MUNICIPAL. GASTOS SUPERIORES AO LIMITE CONSTITUCIONALMENTE PREVISTO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DESCONTADAS DE SERVIDORES SEM RECOLHIMENTO AO ÓRGÃO COMPETENTE. PARCELAMENTO POSTERIOR COM IMPOSIÇÃO DE JUROS E MULTA. DANO AO ERÁRIO COMPROVADO. DOLO CONFIGURADO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. As despesas realizadas pela Câmara Municipal de Vereadores que sejam superiores aos limites previstos constitucionalmente, em desacordo com o art. 29-A da Constituição Federal, é ato a ser inibido pelo Poder Judiciário, em virtude da sua ilegalidade.
2. O desconto de contribuições previdenciárias sem o efetivo repasse ao órgão competente é fato que ocasiona dano ao erário, se por ocasião da sua regularização há imposição de juros e multa, arcados pela edilidade, e que poderiam ser evitados pelo bom administrador.
3. O repasse de duodécimo por parte do Poder Executivo em importância inferior à estimada na Lei Orçamentária não autoriza o presidente da Câmara a efetuar despesas à revelia da realidade financeira do fundo de caixa.
4. Procedência do pedido.

Vistos, etc.

#### **1. RELATÓRIO**

Trata-se de **AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA** em face de **CRISTIANA SANTOS DE ARAÚJO ALMEIDA**, ex-presidente da Câmara de Vereadores do Município de Esperança/PB, imputando-lhe prática de atos previstos na Lei de Improbidade Administrativa – LIA, por irregularidades praticadas no exercício 2014, conforme consta no Acórdão APL TC 0483/2016 do Processo TC 4272/15, confirmadas pelo Acórdão APL TC 00008/2017, do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

Diz a inicial que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, ao analisar a prestação de contas anual do exercício financeiro de 2013 da Câmara de vereadores do Município de Esperança, sob responsabilidade da demandada, constatou no acórdão APL TC 0483/2016 do processo TC. 4272/15 diversas irregularidades, que foram confirmadas pelo acórdão APL TC nº 0008/2017 do recurso de reconsideração, com as seguintes constatações:



a) Despesa total do Poder Legislativo acima do limite de 7,00% constitucionalmente estabelecido, representando um montante de R\$ 85.292,98;

b) Apropriação indébita de recurso previdenciário no montante de R\$ 23.094,67.

Afirma que a demandada descumpriu o mandamento constitucional previsto no art. 29-A, I da CF, uma vez que foi realizado despesas que perfizeram montante superior ao máximo permitido para Câmara Municipal, assim como não teria recolhido as contribuições previdenciárias da parte patronal, apresentando sempre atrasos e débitos que foram se acumulando ao longo do tempo, atingindo um montante de R\$ 23.094,67, sendo R\$ 19.003,38 para ao INSS e R\$ 4.091, 29 para o FUNPREVE, autarquia previdenciária Municipal.

Segundo o autor, a ré se omitiu em obrigação legal, com violação à ordem jurídica e princípios básicos que norteiam a Administração Pública, causando evidente prejuízo aos institutos previdenciários, que deixaram de receber as contribuições que lhe eram devidas, como também ao Município, que em face da conduta de seu dirigente, deixou de cumprir as disposições da lei municipal mencionada, arcando com as cominações decorrentes do não repasse das prestações devidas, a saber, correção monetária, juros e multa.

Ao final, requereu a condenação da promovida nas penas previstas na Lei n. 8.429/92, artigo 10 ou 11, da Lei 8.429/92,

Notificada (ID n. 7293122), apresentou manifestação escrita (ID n. 7525830), no sentido de que a ultrapassagem do limite previsto no art. 29-A da CF/88 foram necessárias ao bom funcionamento do Legislativo e levaram em consideração o previsto na Lei Orçamentária Anual para o ano de 2014, que fora de R\$ 1.910.000,00, sendo que o duodécimo percebido fora de R\$ 1.780.621,52.

Quanto ao não recolhimento das contribuições previdenciárias, afirma que o fato ocorreu pela necessidade de adimplir outras despesas da casa legislativa, especificamente o pagamento de pessoal da Câmara e de seus vereadores.

Finalmente, aduz que não houve apropriação de recursos públicos, dano ao erário ou má-fé que justifique o recebimento da inicial.

O Ministério Público se manifestou pugnando o recebimento da inicial (ID n. 7566761).

Recebida a inicial no ID n. 8019817, a ré foi citada no ID n. 10186316, a apresentando contestação, reafirmando os termos da defesa preliminar (ID n. 10896583).

A audiência de instrução foi realizada com a oitiva das testemunhas Carlos André de Almeida, Carlos Luiz de Arruda Câmara e José Adeilton da Silva Moreno, com final depoimento da promovida (ID n. 26253091).

Nas suas alegações finais, o Ministério Público pugnou pela improcedência do pedido, haja vista a alegação de que não houve comprovação de dolo específico por parte da promovida em causar dano ao erário e/ou comprovação de que tenha enriquecido ilícitamente (ID n. 27198761).

Do lado da promovida, defendeu-se mais uma vez a inexistência de conduta ímproba a justificar o acolhimento do pleito inaugural, requerendo-se, assim, a improcedência do pedido (ID n. 27628492).

É o que importa relatar. Decido. .

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, antes de adentrarmos em cada ponto apresentado na exordial como ato ímprobo, necessários alguns esclarecimentos quanto à ação de improbidade administrativa, levando em consideração o objetivo, o bem protegido e conduta específica do agente para configuração da improbidade.

Como é de conhecimento notório, a ação de improbidade administrativa visa a proteger o interesse público contra condutas que gerem dano ao erário e atos que atentem contra os princípios basilares da administração. A probidade faz parte da moralidade e da honestidade, bem como do estrito respeito ao bem comum e sua falta corrói pilares essenciais de uma República Democrática de Direitos.

Consoante leciona o Professor Hely Lopes Meireles, “fora do campo penal, a Lei nº 8.429/92 classifica e define os atos de improbidade administrativa em três espécies: a) os que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); b) os que causam prejuízo ao erário (art. 10); e c) os que atentam



contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

É o que prescrevem os artigos 9º, 10 e 11, do referido Diploma Legal.

Analisando os referidos dispositivos legais, constata-se que, para a tipificação do ato de improbidade administrativa, devem estar presentes os seguintes elementos básicos: I) sujeito passivo; II) sujeito ativo; e III) ocorrência de ato danoso causador de enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário público ou atentado contra os princípios da administração pública.

Nas hipóteses do art. 11, da Lei 8.429/92, além dos elementos descritos é necessária a efetiva presença do elemento dolo, apto a tipificar a conduta como ímproba. Nessas situações, é o elemento subjetivo da desonestidade, a má-fé, que qualifica a improbidade administrativa. São esses os ensinamentos de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO:

“ O enquadramento na lei de improbidade administrativa exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Mesmo quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto. (...) há que se perquirir a intenção do agente, para verificar se houve dolo ou culpa, pois, de outro modo, não ocorrerá o ilícito previsto na lei (...) Sem um mínimo de má-fé, não se pode cogitar da aplicação de penalidades tão severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública.”

O objetivo da Lei de Improbidade é punir o administrador desonesto, não o inábil. Assim é o entendimento da jurisprudência, senão vejamos:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.4429/92. AUSÊNCIA DE DOLO. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. O ato de improbidade, na sua caracterização, como de regra, exige elemento subjetivo doloso, à luz da natureza sancionatória da Lei de Improbidade Administrativa. 2. A legitimidade do negócio jurídico e a ausência objetiva de formalização contratual, reconhecida pela instância local, conjuram a improbidade. 3. É que “o objetivo da Lei de Improbidade é punir o administrador desonesto, não o inábil. Ou, em outras palavras, para que se enquadre o agente público na Lei de Improbidade é necessário que haja o dolo, a culpa e o prejuízo ao ente público, caracterizado pela ação ou omissão do administrador público.” (Mauro Roberto Gomes de Mattos, em “ O Limite da Improbidade Administrativa”, Edit. América Jurídica, 2ª ed. PP. 7 e 8). “A finalidade da lei de improbidade administrativa é punir o administrador desonesto” (Alexandre de Moraes, in “Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional”, Atlas, 2002, p. 2.611). “De fato, a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil, despreparado, incompetente e desastrado” (REsp 213.994-0/MG, 1ª Turma, Rel. Min. Garcia Vieira, DOU de 27.9.1999).” (REsp 758.639/PB, Rel. Min. José Delgado, 1ª Turma, DJ 15.5.2006) 4. A Lei 8.429/92 da Ação de Improbidade Administrativa, que explicitou o cânone do art. 37, §4º da Constituição Federal, teve como escopo impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade, nos casos em que: a) importem em enriquecimento ilícito (art.9º); b) que causem prejuízo ao



erário público (art. 10); c) que atentem contra os princípios da administração pública (art. 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa.5. Recurso Especial provido.”(REsp 734984/SP – STJ, PRIMEIRA TURMA, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 16.06.2008)

No caso em apreço, o deslinde da controvérsia consiste em saber se a parte promovida praticou atos que configurem improbidade ao apresentar despesas acima do limite de 7% constitucionalmente estabelecido, bem como quando deixou de realizar o repasse devido das verbas previdenciárias apresentadas na exordial.

## 2.1. EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE DE GASTOS PREVISTOS CONSTITUCIONALMENTE

Conforme observado na inicial, o Tribunal de Contas, ao analisar a Prestação de Contas Anual, exercício 2014, da Câmara de Vereadores do Município de Esperança, constatou diversas irregularidades, dentre elas, a realização de despesas totais do Poder Legislativo acima do limite previsto constitucionalmente.

Quanto ao teto de gastos do Poder Legislativo Municipal, a Constituição Federal assim descreve:

“Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;”

O percentual previsto no inciso I do art. 29-A da Carga Magna poderá ser aplicado em relação à previsão da Lei Orçamentária Anual ou no valor final conseguido com as receitas dos tributos e transferências da mesma natureza, conforme elencado no artigo.

No caso do Município de Esperança/PB, o percentual incidente sobre a base de cálculo, conforme a população, é de 7% (sete por cento) e, uma vez extrapolado, deverão ocorrer os ajustes necessárias para que as despesas se submetam às regras constitucionais do art. 29-A da Constituição Federal.

Segundo consta dos autos, a Lei Orçamentária Anual do Município de Esperança, para o ano/exercício de 2014, trazia estimativa de receita para o Poder Legislativo no importe de R\$ 1.910.000,00. Entretanto, ao final do exercício foi repassado ao Legislativo o montante de R\$ 1.780.621,52.

Plenamente justificável a diferença entre o valor previsto e aquele efetivamente repassado. O *caput* do art. 29-A da Magna Carta estipula um limite máximo para repasse às Câmaras de Vereadores, em função da receita auferida pelas respectivas municipalidades no ano anterior.

Conforme dito pelo Corte de Contas, no voto do relator do Acórdão-APC-TC n. 0483/16, “no caso de Esperança, a diminuição no valor mensal, ocorrida em 2014, nada mais foi do que uma adequação a restrição constitucional” (ID n. 6541722 – pág. 17).

A promovida, à época gestora da Casa Legislativa, efetuou gastos em R\$ 85.292,98 (oitenta e cinco mil, duzentos e noventa e dois reais e noventa e oito centavos) além do total dos repasses do Poder Executivo, sob a alegação de que os gastos foram programados e realizados com base na estimativa prevista na LOA de 2013, que previa o repasse estimado em R\$ 1.910.000,00 (um milhão e novecentos e dez mil reais), concluindo a argumentação de que os gastos superiores, que resultaram em restos a pagar no valor R\$ 85.292,98 (oitenta e cinco mil, duzentos e noventa e dois reais e noventa e oito centavos) teria ocorrido por fato imprevisível.

Como de costume, o total do repasse anual (duodécimo) é calculado, mensalmente, na correspondência de 1/12 avos do total. Se o somatório do resultado final do exercício de 2014 fossem os R\$ R\$ 1.910.000,00 (um milhão e novecentos e dez mil reais), o repasse mensal seria na importância de R\$ 159.000,00 (cento e cinquenta e nove mil) mensais.



Entretanto, conforme se observa da consulta do SAGRES apresentado nos autos (ID n. 25446716 – pág. 1), os valores repassados, mês a mês, foi no importe de R\$ 148.468,46 (cento e quarenta e oito mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e quarenta e seis centavos). Realizada a operação matemática de multiplicação do valor mensal por 12 (duodécimo), é impossível chegar ao valor estimado na LOA/2013.

Assim, a alegação de imprevisibilidade aventada na defesa não possui fundamento, visto que, repita-se, ao perceber o repasse mensal na importância de R\$ 148.468,46, não se podia imaginar um somatório maior do que o verdadeiramente repassado.

Ainda, verifica-se que a defesa se limita apenas a argumentar a imprevisibilidade do ocorrido. Entretanto, se houvesse convicção por parte da promovida de que o repasse/duodécimo devido fosse R\$ 1.910.000,00, poderia ter adotado medidas no intuito de requerer o repasse supostamente correto, como forma de garantir a ausência de reajuste das contas, repita-se, previsível desde o início, como sendo a menor. Frise-se que configurado o repasse reduzido por parte do Executivo, de forma injustificada, faria com que o então prefeito incorresse no crime de responsabilidade, como previsto no art. 29-A, §2º, inc. III, da Constituição Federal:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

(...)

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

(...)

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

Por fim, vale frisar uma passagem do relatório do Acórdão-APC-TC n. 0483/16 (ID n. 6541722 – pág. 19):

“Um rápido exame pelas contas da Câmara Municipal revela o desembolso de R\$ 42 mil com o propósito de alugar uma caminhonete S10. Se a escolha pública tivesse recaído em um automóvel de menor valor, a dívida previdenciária não existiria, sem comprometer o propósito de garantir as funções desempenhadas por um veículo colocado a serviço da Edilidade.”

A passagem acima se refere ao segundo ponto a ser tratado neste julgado. Entretanto, verifica-se a Corte de Contas foi precisa na demonstração de atitudes, a título de exemplo, diversas de quem poderia reajustar os gastos, mas que assim não o fez.

Ademais, é incontroversa a realização de gastos acima do valor repassado.

Desta forma, resta demonstrada a comprovação do elemento subjetivo para configuração de ato ímprobo, qual seja, a demonstração de desonestidade e má-fé por parte da gestora, à época, da Casa Legislativa de Esperança/PB, que ciente do valor repassado mês a mês e do somatório final que ele representaria, optou por se abster de praticar medidas de contenção para poder fazer face a despesas diversas, tal como havia sido previsto na LOA.

Portanto, a conduta da parte ré, pelas características com que se revestiu, há que ser reconhecida como dolosa, ante o descaso com o dinheiro público, merecendo a reprovação que a lei procurou estabelecer para quem age em descompasso com a responsabilidade pública. O dolo neste caso é presumido.

Assim é o entendimento, inclusive, da Justiça Eleitoral quando do julgamento do registro de candidatura, ao indeferir o pedido. Vejamos:

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO



ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. INDEFERIMENTO. CARGO DE VEREADOR. REJEIÇÃO DE CONTAS. DESPESAS EM VALOR SUPERIOR AO LIMITE FIXADO NO ART. 29-A, 1, DA CRF13188. EXCESSO DE 0,84%. DOLO PRESUMIDO. INCIDÊNCIA DA INELEGIBILIDADE PREVISTA NO ART. 1, 1, G, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90. DECISÃO MANTIDA. DESPROVIMENTO. O ad. I, inciso 1, alínea g, do Estatuto das inelegibilidades reclama, para a sua caracterização, o preenchimento, cumulativo, dos seguintes pressupostos fático-jurídicos: (i) o exercício de cargos ou funções públicas; (ii) a rejeição das contas pelo Órgão competente; (iii) a insanabilidade da irregularidade apurada, (iv) o ato doloso de improbidade administrativa; (v) a irrecorribilidade do pronunciamento que desaprovava; e (vi) a inexistência de suspensão ou anulação judicial do aresto que rejeitara as contas; O ultraje aos limites do ad. 29-A da Lei Fundamental de 1988 qualifica-se juridicamente, para fins de exame do estado jurídico de elegibilidade, como (i) vício insanável e (ii) ato doloso de improbidade administrativa, independentemente do percentual que exorbita o teto de gastos constitucional (Precedentes: TSE – AgR-RO nº 161.144, Rei. Min. Aldir Passarinho Júnior, PSESS em 16.11.2010; REspe nº 115-43/SP, redator para o acórdão Mm. Dias Toifoli, PSESS em 9.10.2012; REspe nº 93-07IRJ, Rei. Min. Nancy Andrighi, PSESS em 18.12.2012; AgR-REspe nº 326-79/SP e AgR-REspe nº 455-51/SP, Rei. Mm. Henrique Neves, DJe de 20.5.2013; AgR-REspe nº 198-52/SP, Rei. Mm. Henrique Neves, DJe de 28.5.2013; AgR-RO nº 709-18/SP, Rei. Mm. Maria Thereza, PSESS de 4.11.2014; REspe nº 588-951SP, de minha relatoria, PSESS em 10.12.2016). 3. O dolo da conduta do Presidente da Câmara Municipal que procede à realização de despesas exorbitando os tetos constitucionais do art. 29-A é presumido, circunstância que afasta, para sua caracterização, qualquer análise a respeito do aspecto volitivo do agente que praticou o ato irregular. 4. In casu, a) o Recorrente teve suas contas, relativas ao exercício de 2011, rejeitadas pelo Tribunal de Contas, nos termos do Acórdão nº TC-002549/026/1 1, com trânsito em julgado em 12.12.2014 (fls. 217). As irregularidades materializaram-se com a realização de despesas em montante correspondente a 7,84% do somatório da receita tributária e transferências, efetivamente realizadas no exercício anterior, em desacordo com o art. 29-A, inciso 1, da Constituição de 1988, incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000; b) ao apreciar a quaestio, o TRE/SP, debruçando-se sobre o acervo fático-probatório, concluiu que a irregularidade apurada pela Corte de Contas (i.e. realização de despesas a maior, em flagrante desacordo com o art. 29-A, 1, da CRFB/88) consubstancia vício insanável, apta, desse modo, a atrair a causa de inelegibilidade prevista na alínea g do inciso 1 do art. V da



LC nº 64/90; c) a fixação de limites constitucionais para gastos em âmbito municipal, levada a efeito pelo constituinte reformador em sucessivas reformas (EC5 nº 25/2000 e nº 58/2009), ancorou-se na necessidade premente de implantar uma política de responsabilidade fiscal nessas entidades, de forma a reduzir, sobremaneira, a discricionariedade do gestor (no caso, Presidente da Câmara Municipal) na realização de despesas do Poder Legislativo que, não raro, comprometiam a saúde financeira da municipalidade, em razão do investimento em áreas pouco prioritárias, e, por consequência, devastavam as contas públicas locais; d) aludido arranjo institucional evita, ou, ao menos, amaina, a promiscuidade onerosa das Câmaras Municipais com gastos dessa natureza, a qual, à evidência, subtraía recursos essenciais à manutenção dos serviços públicos básicos da edilidade. e) a aplicação das máximas da proporcionalidade e da razoabilidade para aferir a existência in concreto de dolo na transgressão aos arts. 29, VI, e 29-A da Constituição, instituiria um critério excessivamente subjetivo e casuístico de análise dessas condutas, de sorte a estimular o gestor a proceder a gastos em patamares sempre próximos (a maior ou a menor) dos limites estabelecidos, testando diuturnamente a tolerância decisória do Tribunal com tais violações; f) a fixação de standard objetivo no exame de ofensas aos tetos dos arts. 29, VI, e 29-A (i.e., a simples contrariedade já configurar vício insanável e doloso de improbidade) empresta segurança jurídica, previsibilidade e isonomia a todos os gestores no âmbito do Legislativo local, os quais terão plena ciência ex ante acerca das condutas permitidas ou proscritas; g) os Presidentes de Câmaras Municipais deverão ser mais cautelosos e prudentes no controle dos gastos orçamentários, porque o ultraje aos limites constitucionais, em qualquer percentual, ensejará irregularidade de natureza insanável caracterizada como dolosa para fins de inelegibilidade. É a própria efetividade das normas constitucionais que estão em jogo: ou bem referidas disposições são dotadas de imperatividade, força cogente, e, portanto, de cumprimento compulsório, ou bem se apresentam como recomendações sem qualquer força vinculante a seus destinatários; h) ademais, parâmetros objetivos repudiam eventuais voluntarismos decisórios, materializados em juízos de proporcionalidade e de razoabilidade desprovidos de qualquer desenvolvimento analítico e metodológico, recaindo, bem por isso, em achismos travestidos de fundamentação jurídica. A consequência inescapável é desastrosa, por ocasionar mais insegurança e injustiças aos envolvidos, e, no limite, por comprometer a própria credibilidade da Justiça Eleitoral, que terá decisões conflitantes em situações bastante assemelhadas; i) no âmbito eleitoral, em especial nas impugnações de registro por alínea g, prestigiar essa política de maior responsabilidade fiscal reclama uma



postura fiscalizatória mais criteriosa por parte da Justiça Eleitoral, sempre que se verificar a inobservância dos limites encartados nos arts. 29, VI, e 29-A, razão pela qual é defeso transigir com comportamentos desidiosos e irresponsáveis praticados pelos Presidentes de Câmaras Municipais, que, sabidamente, tinham plena consciência das restrições orçamentárias previamente estabelecidas e, ainda assim, ultrapassaram os limites impostos pela Lei Maior. Advogar tese oposta equivale a abrir uma fresta perigosa e deletéria para a realização de despesas para além do que autoriza a Constituição; j) como consectário, a desaprovação das contas, alusivas ao exercício de 2011 (TC-0025491026/11), ante a realização de despesas em montante superior ao previsto no art. 29-A, consubstancia vício insanável configurador de ato doloso de improbidade administrativa. 5. Agravo regimental desprovido. (TSE – AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL N. 4441-96.2016.6.26.0386 – CLASSE 32 – PIRAPORA DO BOM JESUS – SÃO PAULO, Relator: Ministro Luiz Fux. Agravante: Francisco José Soldado. Agravado: Ministério Público Eleitoral)

Desta forma, verifica-se que a promovida praticou ato de improbidade, ao ordenar a realização de despesas não autorizadas em lei (art. 10, inc. IX, LIA):

“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;”

## **2.2. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DESCOTADAS DOS SERVIDORES E NÃO RECOLHIDAS**

Uma segunda irregularidade apresentada pela Corte de Contas do Estado diz respeito à apropriação dos valores referentes à verbas previdenciárias descontadas da folha de pagamento, no montante de R\$ 23.094,67 (vinte e três mil, noventa e quatro reais e sessenta e sete centavos).

É incontroverso o não recolhimento das verbas previdenciárias.

O Ministério Público, ao apresentar as alegações, assim se manifestou:

“conquanto admita não ter realizado os repasses das contribuições, alega que não poderia ordenar o pagamento sem disposição orçamentária para tanto, razão pela qual, apenas efetuava o pagamento dos salários dos servidores sem a parte previdenciária em razão da falta de disponibilidade financeira.”.

Entretanto, como vastamente explanado na fundamentação do ponto anterior, os argumentos ministeriais não podem prosperar.

Conforme dito, da consulta do SAGRES apresentado nos autos (ID n. 25446716 – pág. 1), os valores repassados, mês a mês, pelo Executivo ao Legislativo, a título de duodécimo, foi no importe de R\$ 148.468,46 (cento e quarenta e oito mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e quarenta e seis centavos). Realizada a operação matemática de multiplicação do valor mensal por 12 (duodécimo), é impossível chegar ao valor estimado na LOA/2013.



Portanto, a previsão orçamentária era certa que seria a menor, tendo em vista a repetição dos valores mensais, bem como a ausência de questionamentos por parte da promovida quanto à “suposta regularização do repasse”. Logo, a alegação de imprevisibilidade aventada na defesa não possui fundamento também quanto à retenção das contribuições previdenciárias, visto que, repita-se, ao perceber o repasse mensal na importância de R\$ 148.468,46, não se podia imaginar um somatório maior do que o verdadeiramente repassado e totalizado ao final do exercício.

Vale repetir a passagem do relatório do Acórdão-APC-TC n. 0483/16 (ID n. 6541722 – pág. 19):

“Um rápido exame pelas contas da Câmara Municipal revela o desembolso de R\$ 42 mil com o propósito de alugar uma caminhonete S10. Se a escolha pública tivesse recaído em um automóvel de menor valor, a dívida previdenciária não existiria, sem comprometer o propósito de garantir as funções desempenhadas por um veículo colocado a serviço da Edilidade.”

Como se observa, em caso de simples escolha de diversa da categoria do veículo locado para prestação de serviços junto à Casa Legislativa já poderia ser suficiente para a cobertura do pagamento dos valores retidos, referente às contribuições previdenciárias, que totalizaram R\$ 23.094,67 (vinte e três mil, noventa e quatro reais e sessenta e sete centavos).

Portanto, resta configurado o dolo por parte da promovida quanto ao não repasse das verbas previdenciárias, visto que poderia ter agido de forma diversa para reajustar as contas do Poder Legislativo Municipal, mesmo diante do repasse mensal a menor, fato este de total previsibilidade. Desta forma, não há justificativa para o não recolhimento devido, que não seja a irresponsabilidade por parte da então gestora.

Ademais, o dano ao erário está comprovado nos autos através do documento de ID n. 6541702 – pág. 23 que aponta a existência de parcelamentos das contribuições previdenciárias relativas aos exercícios financeiros de 2013 e 2014, realizado pela administração posterior à da promovida, indicando a existência de um acréscimo de juros e multa no total de R\$ 41.878,86 (quarenta e um mil, oitocentos e setenta e oito reais e oitenta e seis centavos).

Em recentes julgados do Tribunal de Justiça de Goiás, se entendeu que o não recolhimento “sem plausível justificativa” é ensejadora de configuração de prejuízo ao erário e, conseqüentemente, ato de improbidade. Vejamos:

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE REPASSE DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. DÍVIDA ACRESCIDA DE JUROS, MULTA E CORREÇÃO MONETÁRIA. PREJUÍZO AO ERÁRIO. I – Constatada a ausência de repasse ao órgão previdenciário referente aos valores das contribuições previdenciárias, descontadas dos servidores públicos municipais, sem plausível justificativa, caracterizada está a ofensa aos princípios da administração pública, em especial, ao da legalidade. II – Resta comprovada a ilegalidade do ato praticado pelo agente político, configurada na ausência de repasse do recolhimento de contribuições previdenciárias, caracterizando-se ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92, o qual exige, tão somente, a demonstração de dolo genérico. III – O parcelamento assumido pelo atual prefeito não afasta o dever do apelante em restituir os valores descontados dos servidores públicos municipais e não repassados ao órgão competente. Apelação conhecida e desprovida. (TJ-GO – Apelação – 0299445-53.2013.8.09.0154, Relator: AMARAL WILSON DE OLIVEIRA, Data de Julgamento 06/05/2019,



2ª Câmara Cível, Data da Publicação: DJ de 06/05/2019)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE REPASSE DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DA PARTE PATRONAL AO FUNPRESI. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EVIDENCIADO. DÍVIDA ACRESCIDA DE JUROS, MULTA E CORREÇÃO MONETÁRIA. PREJUÍZO AO ERÁRIO CONSTATADO. RESSARCIMENTO CABÍVEL. PREQUESTIONAMENTO. 1- A Lei n. 8.429/1992 disciplinou e dividiu os atos de improbidade administrativa em 03 (três) categorias, quais sejam: a) atos que importam em enriquecimento ilícito do agente público (artigo 9); b) atos que causam prejuízo efetivo ao erário (artigo 10) e c) atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (artigo 11), a todos atribuiu sanções políticas, civis e administrativas. 2- Das condutas tipificadas acima, somente aquelas descritas no artigo 10 dispensam a apuração de dolo por parte do agente, uma vez que a Lei de Improbidade Administrativa prevê que os fatos ali tipificados admitem a forma culposa. Enquanto que nas condutas previstas nos artigos 9 e 11, a constatação do dolo é imprescindível, mesmo que genérico, posto que somente com a configuração deste elemento aquele ato poderá ser classificado como ímprobo. 3- Para responsabilização do agente, é imprescindível a presença de um elemento de caráter objetivo, expresso no efetivo dano ao erário, e outro subjetivo, consubstanciado no dolo ou culpa do agente no exercício de suas funções. 4- Constatada a omissão culposa da gestora do FUNDEB, qual seja, a ausência de repasse da contribuição previdenciária da parte patronal ao FUNPRESI, resta caracterizada a ofensa aos princípios da administração pública. 5- Nos termos do artigo 12, inciso II, da Lei de Improbidade Administrativa, em casos como tais, é medida que se impõe o ressarcimento do dano ao erário. 6. Cediço que o Judiciário não é órgão consultivo, de modo que não é obrigado a se manifestar acerca de cada dispositivo legal apontado pelo recorrente. APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E DESPROVIDA. (TJ – GO – APL: 0348871-66.2012.8.09.0090, Relator ORLOFF NEVES ROCHA, Data de Julgamento: 14/10/2019, 1ª Câmara Cível, Data da Publicação: DJ de 14/10/2019).”

Desta forma, comprovada a existência de ato de improbidade administrativa praticado pela promovida.

### **2.3. DAS PENAS A SEREM APLICADAS E SUA DOSIMETRIA**

A aplicação das sanções previstas na Constituição e disciplinadas na LIA deve obediência aos princípios da proporcionalidade e da adequação punitiva. Ademais, havendo ofensas simultâneas aos mandamentos da LIA, as sanções devem ser aplicadas de forma cumulativa, observada a compatibilidade entre a cumulação objetiva.

Por tudo isso, o ato ímprobo perpetrado pela demandada deve ser penalizado pelas cominações do artigo 12, III, da Lei 8.429/92, in verbis:



“Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

( . . . )

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.”

Como se sabe, é a aplicação das penas previstas na Lei de Improbidade Administrativa pode ocorrer de forma isolada ou cumulativa, conforme de infere da própria redação do supratranscrito art. 12, caput, da Lei nº 8.429/1992.

Na aplicação do dispositivo em tela, o julgador atenderá aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, levando-se em conta as peculiaridades do caso concreto e das circunstâncias da conduta do agente ímprobo.

Neste sentido, Fábio Medina Osório (in Improbidade Administrativa, 2ª ed., Síntese, p. 271) leciona:

“O princípio da proporcionalidade, de matriz constitucional, é de ser aplicado pelo Poder Judiciário na concretização da Lei n.º 8.429/92, seja na própria tipificação do ato de improbidade administrativa, deixando de fora dos tipos legais comportamentos que não se mostrem materialmente lesivos aos valores tutelados pelo legislador e pelo constituinte de 1988, seja na adequação da resposta estatal, através das sanções, a ilícitos de menor gravidade”

Destaque-se acerca da inadequação de uma aplicação em bloco das sanções do art. 12 para todos os casos indistintamente, pois isso envolve a ponderação de valores a ser feita caso a caso pelo magistrado, a partir da razoabilidade, proporcionalidade e finalidade social da lei, segundo análise das peculiaridades da conduta imputada ao agente público envolvido e das provas processuais.

Assim, a dosimetria da pena deve ser razoável apenas o bastante para inibir o ato ímprobo e, ao mesmo tempo, apresentar caráter didático, não para sacrificar integralmente o patrimônio e a vida do cidadão que o cometeu, mas para que a responsabilidade ocorra de forma compatível com a conduta.

A pena de **ressarcimento ao erário** somente deve ter lugar quando existir prejuízo efetivo e deve ter as suas precisas dimensões.

No caso dos autos, quanto ao não recolhimento das verbas previdenciárias, verifica-se a comprovação do dano ao erário, causado pelo atraso do recolhimento das verbas previdenciárias, tendo em vista o obrigatório incremento aos valores a serem pagos, decorrentes de juros e multa moratória, fato este público e notório quando da ocorrência de obrigações nas respectivas datas de vencimento.

Ainda, quanto ao gasto superior ao limite constitucional, se faz necessária a aplicação de penalidade didática, sem que se sacrifique o patrimônio e a vida do agente o cometeu.

Desta forma, entendo como necessária a aplicação da multa civil, que deverá ser aplicada na proporção dos valores ultrapassados, conforme apresentado na fundamentação, para que se evite nova prática reincidente.

Por fim, o somatório dos atos ímprobos analisados nestes autos leva à conclusão de que



aplicação de multa e ressarcimento não seria suficiente para o caso.

Conforme exaustivamente apontado, não houve uma prática por parte da promovida no intuito de reajustar as contas e buscar medidas para o repasse supostamente correto. Ao contrário, foram tomadas atitudes diversas, em sentido totalmente contrário.

Desta forma, se faz necessária a aplicação da **suspensão dos direitos políticos**, pelo prazo mínimo, ante a existência de “agravantes” para caso.

Deixo de condenar o agente à pena de **perda da função pública**, visto que restou prejudicada pelo transcurso do prazo de seu mandato, bem como a **proibição de contratar com o poder público** ou receber incentivos fiscais ou creditícios, por considerar que ela é inócua para o tipo de improbidade cometida, perfazendo um exagero em caso de aplicação.

### 3. CONCLUSÃO

**ANTE O EXPOSTO, diante de tudo o exposto e princípios aplicados ao caso, JULGO PROCEDENTE o pedido inaugural, pelo que extingo a presente ação, com resolução do mérito, nos termos do art. 487, inc. I, do Código de Processo Civil e, em consequência, condeno CRISTIANA SANTOS DE ARAÚJO ALMEIDA por violação das normas capituladas no art. 10, inc. XI e no art. 11, caput e incs. I e II, da Lei n. 8.429/92, às luz das argumentações acima deduzidas.**

Tendo em consideração a extensão do dano causado à coletividade, a gradação da improbidade praticada, sua repercussão no patrimônio do Município de Esperança-PB, assim como as diretrizes normativas dispostas no art. 12, III, da Lei 8.429/92, deixo de condenar o agente à pena de perda da função pública, prejudicada pelo transcurso do prazo de seu mandato, aplicando-lhe, assim, as seguintes penalidades:

- a) Ressarcimento integral do dano correspondente aos juros e multa incidentes sobre os valores referentes às contribuições previdenciárias não recolhidas no exercício de 2014, atualizados monetariamente e com juros legais de 1% ao mês a partir do fato danoso, devendo ser apurada na fase de cumprimento da sentença.
- b) Multa civil no valor equivalente ao de 10 (dez) mês de remuneração mensal percebida pelo demandado à época dos fatos, enquanto Vereadora e Presidente da Câmara de Esperança/PB;
- c) Suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 03 (três) anos;

A multa civil deverá ser revertida em favor da Prefeitura de Esperança/PB, conforme dispõe o art. 18 da Lei de Improbidade Administrativa.

Custas pelo promovido.

Certificado o trânsito em julgado:

1. Providencie-se o cadastramento deste processo na página do Conselho Nacional de Justiça – CNJ na internet, no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa.

2. Expeçam-se as comunicações de ordem, ao Cartório Eleitoral correspondente para fins da suspensão dos direitos políticos.

**PUBLIQUE-SE. REGISTRE-SE. INTIME-SE.**

Esperança/PB, datado e assinado eletronicamente.

**JUIZ DE DIREITO**

Grupo de Atuação do Cumprimento da Meta 04 – CNJ

