



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE MIGUELÓPOLIS

FORO DE MIGUELÓPOLIS

1ª VARA

RUA PEDRO CRISTINO DA SILVA Nº 1005, Miguelópolis - SP - CEP  
14530-000

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

**SENTENÇA**

Processo Físico nº: **0000094-42.2012.8.26.0352**  
 Classe - Assunto: **Ação Civil Pública - Improbidade Administrativa**  
 Requerente: **Município de Miguelópolis**  
 Requerido: **Cristiano Barbosa Moura**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **AUGUSTO RACHID REIS BITTENCOURT SILVA**

Vistos.

Trata-se de ação de improbidade administrativa movida pelo MUNICÍPIO DE MIGUELÓPOLIS contra CRISTIANO BARBOSA MOURA, acusando-o de praticar ato de improbidade administrativa, porque ele teria, na condição de Prefeito Municipal de Miguelópolis, no exercício financeiro de 2004, determinado e permitido o pagamento de horas-extras a diversos agentes públicos municipais sem que os contemplados efetivamente desempenhassem jornada de trabalho extraordinária, causando prejuízo ao erário no valor de **R\$ 814.494,19 (oitocentos e quatorze mil e quatrocentos e noventa e quatro reais e dezenove centavos)**, conforme apurado pelo Tribunal de Contas do Estado. Ponderou que o Ministério Público cobrou explicações de CRISTIANO em diversas oportunidades, todas sem êxito.

Acresceu que os fatos qualificam ato de improbidade administrativa e que o requerido era o ordenador de despesas da Prefeitura, responsável, portanto, pelos ilícitos descritos.

Ao cabo da exposição da causa de pedir, postulou a condenação do requerido por ato de improbidade administrativa, o ressarcimento do erário e a condenação por dano moral coletivo (f. 02/14).

A petição inicial veio instruída com os documentos de f. 15/2846.

CRISTIANO BARBOSA MOURA apresentou defesa preliminar invocando prescrição da pretensão punitiva, porque os fatos referem-se a seu primeiro mandato, e a inconstitucionalidade da Lei n. 8.429/92 (f. 2851/2870).

Parecer do Ministério Público pelo desacolhimento das preliminares (f. 2872).

Decisão de f. 2873/2875 rejeitou as preliminares e recebeu a petição inicial.

O requerido apresentou contestação repisando a prejudicial de prescrição e, no mérito, declarando-se inocente. Enfatizou que não era o responsável por controlar a jornada de trabalho dos servidores, incumbência de cada setor administrativo. Negou ter autorizado o pagamento de horas-extras a quem não exerceu labor extraordinário (f. 2879/2830).

Impugnação (f. 2834/2841).

Despacho saneador (f. 2955).

Realizada audiência de instrução e julgamento, foram ouvidas duas testemunhas.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE MIGUELÓPOLIS

FORO DE MIGUELÓPOLIS

1ª VARA

RUA PEDRO CRISTINO DA SILVA Nº 1005, Miguelópolis - SP - CEP  
14530-000

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

Razões finais escritas de CRISTIANO BARBOSA MOURA (f. 2991/3049), do MUNICÍPIO DE MIGUELÓPOLIS (f. 3054/3062) e do Ministério Público (f. 3064/3077).

É o relatório do essencial. Vistos e examinados os autos, passo a decidir.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

**Preliminares**

Antes de enfrentar as acusações de improbidade administrativa, julgo as preliminares hasteadas pelas partes.

**a) Da alegação de prescrição**

Rejeito a prejudicial de prescrição, porque ela deve ser contada a partir do primeiro dia seguinte ao término do mandato do prefeito reeleito, ainda que os fatos relacionem-se ao primeiro mandato, como na espécie.

Nesse sentido é a copiosa jurisprudência do colendo Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual “o termo inicial do prazo prescricional da ação de improbidade administrativa, no caso de reeleição de prefeito, se aperfeiçoa após o término do segundo mandato. Exegese do art. 23, I, da Lei 8.429/92. Precedentes: AgRg no AREsp 676.647/PB, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 05/04/2016, DJe 13/04/2016; AgRg no REsp 1.510.969/SP, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 27/10/2015, DJe 11/11/2015; AgRg no AREsp 161.420/TO, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 03/04/2014, DJe 14/04/2014”.

Portanto, a considerar que o segundo mandato de CRISTIANO expirou-se em 2008 e que a presente demanda foi ajuizada em março de 2012, conluo com segurança que não há que se cogitar de prescrição.

Importante esclarecer, também, que a presente demanda não está abrangida pela suspensão determinada pelo Supremo Tribunal Federal no RE n. 852.475, que cuida exclusivamente de ações em que se discute “prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa” (DJe de 27/5/2016, Tema 897).

Manejada a ação de improbidade administrativa no primeiro quinquênio após o fim do mandato de CRISTIANO, não há prescrição, pelo que é desnecessário invocar a propalada imprescritibilidade da pretensão do ressarcimento ao erário.

Destarte, **desacolho a prejudicial e revogo o despacho de f. 3079.**

**b) Da inconstitucionalidade da Lei n. 8.429/1992**

A inconstitucionalidade formal da Lei n. 8.429/1992 foi decidida de forma definitiva pelo Supremo Tribunal Federal em ação direta de inconstitucionalidade que recebeu a seguinte ementa:



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE MIGUELÓPOLIS

FORO DE MIGUELÓPOLIS

1ª VARA

RUA PEDRO CRISTINO DA SILVA Nº 1005, Miguelópolis - SP - CEP 14530-000

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. QUESTÃO DE ORDEM: PEDIDO ÚNICO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI. IMPOSSIBILIDADE DE EXAMINAR A CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 2. MÉRITO: ART. 65 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI 8.429/1992 (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA): INEXISTÊNCIA. 1. Questão de ordem resolvida no sentido da impossibilidade de se examinar a constitucionalidade material dos dispositivos da Lei 8.429/1992 dada a circunstância de o pedido da ação direta de inconstitucionalidade se limitar única e exclusivamente à declaração de inconstitucionalidade formal da lei, sem qualquer argumentação relativa a eventuais vícios materiais de constitucionalidade da norma. 2. Iniciado o projeto de lei na Câmara de Deputados, cabia a esta o encaminhamento à sanção do Presidente da República depois de examinada a emenda apresentada pelo Senado da República. O substitutivo aprovado no Senado da República, atuando como Casa revisora, não caracterizou novo projeto de lei a exigir uma segunda revisão. 3. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente. (ADI 2182, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 12/05/2010, DJe-168 DIVULG 09-09-2010 PUBLIC 10-09-2010 EMENT VOL-02414-01 PP-00129 RTJ VOL-00218-01 PP-00060)

Logo, a considerar que se trata de decisão dotada de efeitos vinculantes e *erga omnes*, não há o que ser decidido a respeito da preliminar aventada, senão a adoção da decisão soberana e vinculante da Suprema Corte, pelo que a objeção de inconstitucionalidade fica rechaçada.

Também não há que se cogitar de inconstitucionalidade material, porque os tipos de atos ímprobos não são vagos e imprecisos, pelo contrário, descrevem em minúcias as condutas omissivas e comissivas proibidas. A invocação de conceitos jurídicos indeterminados e de cláusulas gerais, por si só, não significa tipicidade aberta e plástica.

**Do mérito**

**Da tutela da probidade administrativa:**

Diante da relevância do tema, importante tecer breves considerações preliminares sobre a tutela da probidade administrativa.

Não resta dúvida de que a corrupção é fator histórico e tem fundamento na ordem social e na formação da sociedade brasileira que mescla períodos de regime colonial, ranços de coronelismo, experiências ditatoriais e, em contrapartida, uma recente experiência democrática, desde a abertura que culminou na promulgação da Carta Magna de 1988. Nesse contexto, a mesma população que brada pelo fim da corrupção não é capaz de cumprir regras elementares de responsabilidade no convívio social. Mas esse estado de coisas serve como elemento motivador das instituições para a mudança de comportamentos, ainda que sob a vertente da custosa, mas indispensável aplicação de sanções àqueles responsáveis pela violação de preceitos legais e constitucionais atinentes ao trato da coisa pública, reforçando o espírito democrático e ofertando às futuras gerações um ambiente de maior respeito à supremacia do interesse público e a nítida diferenciação, sob o aspecto patrimonial, entre o público e o privado.

Sobre a limitada função dos instrumentos normativos no combate à corrupção, colaciono o relevante excerto doutrinário:



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE MIGUELÓPOLIS

FORO DE MIGUELÓPOLIS

1ª VARA

RUA PEDRO CRISTINO DA SILVA Nº 1005, Miguelópolis - SP - CEP  
14530-000

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

**“O combate à corrupção não há de ser fruto de mera produção normativa, mas, sim, o resultado da aquisição de uma consciência democrática e de uma lenta e paulatina participação popular, o que permitirá a contínua fiscalização das instituições públicas, reduzirá a convivência e, pouco a pouco, depurará as ideias daqueles que pretendem ascender ao poder, Com isto, a corrupção poderá ser atenuada, pois eliminada nunca o será”** (GARCIA, Émerson, ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa, 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 50/51)

Todavia, é importante levar a sério os mecanismos de combate à corrupção para construir uma cultura de legalidade (*culture of lawfulness*), cuja ausência nos é muito cara.

A Lei de Improbidade Administrativa regulamenta o art. 37, §4º, da CRFB/88, *verbis*:

**“§ 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”**

O regramento infraconstitucional tem o escopo de transferir do plano político para o administrativo, infrações classificadas como de improbidade administrativa, com a possibilidade de conceituação e regulamentação pela legislação ordinária, lembrando que a probidade administrativa, como bem jurídico, fora tutelada pelas ordens constitucionais anteriores somente na forma de crime de responsabilidade.

Hodiernamente, porém, a Constituição Federal e a Lei n. 8.429/92 compõem os instrumentos concretizadores da preservação do princípio republicano (art. 1º *caput*, CRFB/88), primando pelos deveres de transparência, prestação de contas e responsabilidade, inerentes ao bom trato da *res publica*, revelando a improbidade administrativa dotada de autonomia constitucional como instância de responsabilidade.

Daí a observação de WALDO FAZZIO JÚNIOR, ressaltando a finalidade de tal arcabouço jurídico para a tutela da probidade administrativa, ao expor que:

**“tendo em vista que os atos de improbidade administrativa não constituem matéria monopolizada pelo Direito Administrativo, os preceitos da Lei nº 8.429/92 envolvem conceitos de outros compartimentos do sistema jurídico. Esse agregado normativo está direcionado à tutela do difuso direito à probidade administrativa e à integridade do patrimônio público econômico”** (FAZZIO JUNIOR, Waldo. Improbidade Administrativa. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 13)

Destarte, a natureza autônoma da responsabilidade por improbidade administrativa, conservadas as possibilidades de responsabilização pelo mesmo ato nas esferas civil, penal e administrativa, destina-se a irradiar seus efeitos aos agentes que praticam condutas violadoras da honestidade, integridade e lealdade esperados no trato da coisa pública, ou seja, aos agentes públicos ou particulares que olvidaram a retidão objetivamente assumida por aqueles que lidam com bens e poderes, sob a titularidade do povo.

A Lei n. 8.429/92 é um importante instrumento de combate à corrupção, afinado com o esforço transnacional de combate à corrupção, a exemplo das Convenções de Caracas, de Mérida e de Palermo.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE MIGUELÓPOLIS

FORO DE MIGUELÓPOLIS

1ª VARA

RUA PEDRO CRISTINO DA SILVA Nº 1005, Miguelópolis - SP - CEP 14530-000

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

**Da tipificação do ato de improbidade administrativa:**

Os atos de improbidade administrativa previstos nos artigos 9º (*que importam enriquecimento ilícito*), 10 (*que causam prejuízo ao erário*) e 11 (*que atentam contra os princípios da administração pública*), da Lei nº 8.429/92, não são taxativos, e encerram tipificação aberta, de modo que outros atos não descritos também podem configurar ato de improbidade.

Isso porque a qualificação da conduta como de improbidade depende do preenchimento dos pressupostos elencados no *caput* de cada um dos artigos. Sobre o tema, a abordagem da doutrina:

“Da leitura dos referidos dispositivos legais, depreende-se a coexistência de duas técnicas legislativas: de acordo com a primeira, vislumbrada no *caput* dos dispositivos tipificadores da improbidade, tem-se a utilização de conceitos jurídicos indeterminados, apresentando-se como instrumento adequado ao enquadramento do infindável número de ilícitos passíveis de serem praticados, os quais são frutos inevitáveis da criatividade e do poder de improvisação humanos; a segunda, por sua vez, foi utilizada na formação de diversos incisos que compõem os arts. 9º, 10 e 11, tratando-se de previsões, específicas ou passíveis de integração, das situações que comumente consubstanciam a improbidade, as quais, além de facilitar a compreensão dos conceitos indeterminados veiculados no *caput*, tem natureza meramente exemplificativa, o que deflui do próprio emprego do verbo “notadamente” (GARCIA, Émerson, ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*, 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 349/350)

Imprescindível para a configuração do ato de improbidade o percurso que passa: a) pelo ambiente previsto no art. 37, *caput*, da CRFB/88: a probidade administrativa como resultado do atendimento dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; b) pela atribuição de sanção ao agente público que destoa da probidade administrativa (art. 4º, da Lei nº 8429/92); c) automática inclusão da conduta do agente público na figura do artigo 11, quando inobservado o dever de probidade, independentemente de dano patrimonial; d) possibilidade de configuração de ato de improbidade administrativa qualificado pelo dano ao erário (art. 10); e) possibilidade de configuração de ato de improbidade administrativa que resulte enriquecimento indevido (art. 9).

Com efeito, em razão da conexão entre os tipos do sistema tripartite, todo ato de improbidade revela lesão aos princípios da administração (art. 11), antes de poder ser classificado como lesão ao erário (art. 10) ou enriquecimento ilícito (art. 9).

Portanto, não há violação ao princípio da congruência o reconhecimento de ato de improbidade pelo juiz, diverso daquele tipificado na inicial, conforme entendimento sedimentado no Superior Tribunal de Justiça:

**EMENTA: “PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO – ATO DE IMPROBIDADE – ART. 10, INCISO XII DA LEI 8.429/92 – PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA – ELEMENTO SUBJETIVO – DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. 1. Não infringe o princípio da congruência a decisão judicial que enquadra o ato de improbidade em dispositivo diverso do indicado na inicial, eis que deve a defesa ater-se aos fatos e não à capitulação legal. [...] 5. Recurso especial provido”.** (REsp 842.428/ES, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/04/2007, DJ 21/05/2007, p. 560)



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE MIGUELÓPOLIS

FORO DE MIGUELÓPOLIS

1ª VARA

RUA PEDRO CRISTINO DA SILVA Nº 1005, Miguelópolis - SP - CEP  
14530-000

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

No que tange ao elemento volitivo, a lei prevê as modalidades **dolosa e culposa** para os atos de improbidade que causem prejuízo ao erário, enquanto nos caso de enriquecimento ilícito e violação aos princípios administrativos, todas as modalidades são **dolosas**.

Nesse sentido é a jurisprudência do egrégio Superior Tribunal de Justiça:

**EMENTA:** “ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTS. 10 E 11 DA LEI N. 8.429/92. NÃO OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO). NÃO CARACTERIZAÇÃO DO ATO IMPROBO. PRECEDENTES. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE CONSIGNA NÃO OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO E AUSÊNCIA DE DOLO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7/STJ. 1. À luz da atual jurisprudência do STJ, para a configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (atos de Improbidade Administrativa que causam prejuízo ao erário), exige-se a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa. Precedentes: REsp 1206741 / SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 24/04/2015; REsp 1228306/PB, Segunda Turma, Rel. Ministro Castro Meira, DJe 18/10/2012. 2. No tocante ao enquadramento da conduta no art. 11, caput, da Lei 8.429/92, esta Corte Superior possui entendimento uníssono segundo o qual, para que seja reconhecida a tipificação da conduta como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para o tipo previsto no art. 11 da aludida legislação. Precedentes: AgRg no AREsp 630605 / MG, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 19/06/2015; REsp 1504791 / SP, Rel. Min. Marga Tessler (Juíza Federal Convocada do TRF 4ª Região), Primeira Turma, DJe 16/04/2015. 3. Na hipótese, foi com base no conjunto fático e probatório constante dos autos, que o Tribunal de Origem afastou a prática de ato de improbidade administrativa previsto no art. 10 e 11 da lei 8.429/92, diante da inexistência de dano ao erário público e ausência do elemento subjetivo (dolo). Assim, a reversão do entendimento exarado no acórdão exige o reexame de matéria fático-probatória, o que é vedado em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ. 4. Agravos regimentais não providos”. (AgRg no AREsp 370.133/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 01/10/2015, DJe 07/10/2015)

Feito esse breve introito, passo a julgar as acusações.

O Município de Miguelópolis acusa CRISTIANO BARBOSA MOURA de promover o pagamento de horas-extras ilegais a centenas de servidores públicos municipais que não desempenharam atividades laborais em turnos extraordinários, conduta que causou grave prejuízo ao erário.

A materialidade e a autoria do ato de improbidade administrativa ficaram provadas pelo inteiro teor do processo de tomada de contas n. 1878/026/04 em curso perante o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, pelo inteiro teor da representação que tramitou na Justiça Eleitoral e pelas provas documentais recolhidas no inquérito civil conduzido pelo Ministério Público, exsurgindo hialino que o requerido CRISTIANO efetivamente ordenou o pagamento de horas-extras a servidores que não mereciam esse direito trabalhista.

O estratagema ímprobo veio à tona a partir de representação em curso perante a Justiça Eleitoral, no bojo da qual coligação de partido acusou CRISTIANO de perseguir o servidor



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE MIGUELÓPOLIS

FORO DE MIGUELÓPOLIS

1ª VARA

RUA PEDRO CRISTINO DA SILVA Nº 1005, Miguelópolis - SP - CEP  
14530-000

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

NILSON FERNANDES, cortando o pagamento das horas-extras como medida de retaliação política, tendo em vista que referido servidor externou publicamente apoio ao candidato da oposição (f. 66/71).

NILSON FERNANDES CARDOSO, ao ser ouvido perante o Ministério Público, acompanhado de advogado, declarou que:

“o declarante esclarece que depois das eleições teve suas horas extras cortadas pelo prefeito, afirma que estas horas eram pagas regularmente num total de 40 horas mensais porque trabalhava aos sábados, quatro horas por sábado; essa forma passou a ser paga depois das eleições, quando as horas extras passaram a ser efetivamente prestadas no sábado. Antes, todo mundo recebia 40 horas mensais extraordinárias sem fazer nenhuma hora extra, sem trabalhar efetivamente esse período. Ressalto que continua recebendo as horas extras, mas agora tem que trabalhar aos sábados para receber os benefícios, fato que ocorreu com todo mundo. Estas horas extras foram instituídas pelo antigo prefeito, na razão de 60 horas extras mensais como forma de complementação do salário e na administração do prefeito Cristiano foram mantidas as horas extraordinárias, mas foram diminuídas para 40 horas” (f. 127/128).

Juntou-se a relação de funcionários e dos respectivos valores pagos a título de horas-extras no exercício financeiro de 2004 (f. 132/2679), **provando os pagamentos de horas-extras.**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo promoveu análise nas contas da Prefeitura relativas ao exercício financeiro de 2004, apurando que foram pagos R\$ 814.494,19, mas que não há justificativa e planejamento para trabalho extraordinário (f. 2809).

O Ministério Público exortou o requerido em diversas oportunidades a apresentar justificativas do pagamento de horas-extras a tais servidores, fazendo o requerido ouvidos moucos às requisições ministeriais. Também não apresentou provas do controle de jornada extraordinária ao Tribunal de Contas (f. 2809).

Provado, portanto, que houve o efetivo pagamento de horas-extras sem a correspondente contrapartida do trabalho, o que causou o prejuízo ao erário estimado em R\$ 814.494,19, como apurado pelo Tribunal de Contas.

A falta de comprovação do interesse público nessas despesas e da adequada justificativa indicam claramente que as horas-extras não passaram de estratégia para dissimular o desvio de dinheiro público em benefício dos terceiros, provocando o enriquecimento sem causa de uma plêiade de agentes públicos.

Importante consignar que o juiz deve avaliar a prova com os pés no chão e olhos na realidade, considerando os indícios para formar sua convicção e extrair a verdade, sendo certo que há indícios eloquentes de uso desse estratégia para prestigiar aliados políticos e punir desafetos.

Não merece prosperar a tese de negativa de autoria e que a responsabilidade pelo controle das jornadas extraordinárias era da alçada de cada chefe de repartição, porque o prefeito CRISTIANO tinha o dever legal de fiscalizar os controles de ponto e de frequência antes de



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE MIGUELÓPOLIS

FORO DE MIGUELÓPOLIS

1ª VARA

RUA PEDRO CRISTINO DA SILVA Nº 1005, Miguelópolis - SP - CEP  
14530-000

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

ordenar o pagamento das horas-extras.

Apesar de CRISTIANO ter alegado que os pagamentos que ordenou eram precedidos da apresentação do controle de frequência, o fato inexorável é que tais controles não existem e sua versão é uma lamentável falácia, uma vez que nada foi apresentado ao Ministério Público, que insistiu por meio de diversas requisições que o Prefeito apresentasse tais documentos, ao Tribunal de Contas e no presente processo.

Com efeito, o requerido era o ordenador de despesas da Prefeitura Municipal, pelo que era a autoridade responsável pela emissão dos empenhos, autorização de pagamentos e dispêndios (artigo 80, § 1º do Decreto-lei 200/1967), ou seja, era ele quem ordenava o pagamento das horas-extras e tinha a obrigação legal de fiscalizar o correto uso das verbas públicas, controlando o efetivo preenchimento de expedientes de fiscalização da jornada de trabalho.

Evidentemente que o Prefeito Municipal não é obrigado a controlar pessoalmente a jornada de trabalho de cada um dos servidores municipais que trabalham nas múltiplas unidades administrativas espalhadas nos vários cantos da cidade, mas ele é responsável por controlar o preenchimento dos mecanismos de controle de frequência, à vista dos quais deveria autorizar o pagamento ou não das horas-extras.

Observe-se que CRISTIANO não é autor do ato ímprobo por deixar de fiscalizar a conduta de cada um dos servidores públicos municipais, mas sim por pagar as horas-extras **mesmo ciente de que não havia qualquer espécie de controle**, concordando com esse sistema bisonho, irresponsável e ilícito de pagamento dos agentes municipais. CRISTIANO tinha plena ciência que os servidores não desempenharam funções extraordinárias, não exigiu comprovação e mesmo assim efetuou os pagamentos, conduta evidentemente dolosa e ímproba.

Logo, concluo que o requerido incorreu em ato doloso de improbidade administrativa, desviando dinheiro público em proveito próprio e de terceiros.

Nos termos do artigo 93 do Decreto-lei n. 200/1967, é ônus de quem administra dinheiro público provar a escorreita aplicação das verbas, senão vejamos:

Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprêgo na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

Cuida-se de uma obrigação personalíssima e que deve ser cumprida nos termos da legislação financeira, no bojo do processo de prestação de contas a ser submetido ao escrutínio do Tribunal de Contas e da Câmara Municipal. Nas múltiplas chances que o requerido teve de provar que as ordens de pagamento eram precedidas da apresentação do controle de frequência, o requerido sempre ficou inerte, isso por uma razão muito simples, não havia controle algum, mas sim uma decisão clara de pagar horas-extras independente de contraprestação de trabalho do agente público.

Verifica-se que o requerido, além de não provar o interesse público das horas-extras no processo de tomada de contas perante o Tribunal de Contas, também não o fez neste processo.





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE MIGUELÓPOLIS

FORO DE MIGUELÓPOLIS

1ª VARA

RUA PEDRO CRISTINO DA SILVA Nº 1005, Miguelópolis - SP - CEP 14530-000

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

Se não há prova de que as horas-extras foram feitas no interesse público, a conclusão inevitável é de que foram feitas no interesse particular dos beneficiários, o que configura ato de improbidade administrativa tipificado nos artigos 10, caput e inciso I e 11, caput e inciso I, todos da Lei n.º 8.429/1992.

A conduta causou enriquecimento ilícito dos servidores e dano ao erário, porquanto os servidores auferiram vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo público correspondente. O réu usou dinheiro público em proveito de terceiros, permitindo que servidores públicos recebessem horas-extras fraudulentas, conduta que feriu de morte os princípios da moralidade administrativa, da honestidade, da legalidade e da lealdade.

Em precedente paradigmático, o Superior Tribunal de Justiça admitiu a prova do dolo a partir de dados circunstâncias e elementos indiciários, senão vejamos:

**EMENTA:** ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CARTA-CONVITE. MODALIDADE DE LICITAÇÃO INADEQUADA. LICITANTE VENCEDORA. QUADRO SOCIETÁRIO. FILHA DO PREFEITO. VIOLAÇÃO AO ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. CARACTERIZAÇÃO. PREJUÍZO AO ERÁRIO. DESNECESSIDADE. (...)

10. No esforço de desenhar o elemento subjetivo da conduta, os aplicadores da Lei n. 8.429/92 podem e devem **guardar atenção às circunstâncias objetivas do caso concreto, porque, sem qualquer sombra de dúvida, elas podem levar à caracterização do dolo, da má-fé.**

11. Na verdade, na hipótese em exame - lembre-se: já se adotando a melhor versão dos fatos para os recorridos -, o que se observa são vários elementos que, soltos, de per se, não configurariam em tese improbidade administrativa, mas que, somados, foram um panorama configurador de desconsideração do princípio da legalidade e da moralidade administrativa, atraindo a incidência do art. 11 da Lei n. 8.429/92.

12. O fato de a filha do Prefeito compor uma sociedade contratada com base em licitação inadequada, por vícios na escolha de modalidade, são circunstâncias objetivas (declaradas no acórdão recorrido) que induzem à configuração do elemento subjetivo doloso, bastante para, junto com os outros elementos exigidos pelo art. 11 da LIA, atrair-lhe a incidência.

13. Pontue-se, antes de finalizar, que **a prova do móvel do agente pode se tornar impossível se se impuser que o dolo seja demonstrado de forma inafastável, extreme de dúvidas. Pelas limitações de tempo e de procedimento mesmo, inerentes ao Direito Processual, não é factível exigir do Ministério Público e da Magistratura uma demonstração cabal, definitiva, mais-que-contundente de dolo, porque isto seria impor ao Processo Civil algo que ele não pode alcançar: a verdade real.**

14. Recurso especial provido. (REsp 1245765/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/06/2011, DJe 03/08/2011).

O cotejo analítico das provas não deixa dúvida de que o requerido, na condição de Prefeito de Miguelópolis, com vontade livre e consciente, promoveu o pagamento de horas-extras injustificados em benefício de terceiros, causando prejuízo ao erário, o enriquecimento deles às custas do erário e vulnerando os princípios elementares do regime jurídico administrativo.

Julgo apropriado, para arrematar, invocar como “razão de decidir” o judicioso parecer do Ministério Público, que avaliou corretamente o quadro probatório (f. 3064/3077):

“Essa informação, repetida em parte nesta Promotoria de Justiça (fls. 127/128), inclusive, é confirmada pelo próprio réu CRISTIANO, quando, à contestação da representação



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE MIGUELÓPOLIS

FORO DE MIGUELÓPOLIS

1ª VARA

RUA PEDRO CRISTINO DA SILVA Nº 1005, Miguelópolis - SP - CEP 14530-000

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

eleitoral, apresenta informe pelo qual se extrai que, de fato, uma imensa gama de servidores recebiam 60 (sessenta) horas extras, de forma absolutamente padronizada (fl. 91).

Há de se somar a tudo isso que, seja incitado pelo Ministério Público em sede de inquérito civil, sejam nos autos desta ação civil pública, o réu, em momento algum, tal como já havia se portado perante o TCE (fl. 2.809), apresentou controle de horas extras, senão vultosa documentação relativa às folhas de pagamento dos servidores que, tomando a maior parte dos volumes da presente ação civil pública, comprovam o gasto mas não a sua legalidade.

(...)

A esse momento, não restam dúvidas de que, havendo a necessidade de um prévio procedimento administrativo onde o direito do servidor às horas extraordinárias seria devidamente comprovado, autorizando com isso o gasto público correspondente, caberia ao réu, como alcaide, apresentar a sua materialização jurídica, tal como acima definida pelo autor supracitado, algo que não levou a efeito, pois que, conforme se indicou nestes autos, valia-se da informalidade como instrumento de malversação de dinheiro público.

Também quanto ao ponto, a alegação de que ao Prefeito Municipal não incumbia a fiscalização do efetivo cumprimento das horas extraordinárias também não há de prosperar, dado o fato de que, conforme devidamente comprovado às fls. 38/39, o artigo 98 da Lei Municipal 2.166/93, o Estatuto dos Servidores Municipais, é de solar clareza quando atribui exclusivamente ao Chefe do Executivo a autorização do pagamento de horas extraordinárias.

Referida autorização, e isso é absolutamente lógico, deveria ser precedida de cautelosa análise a ser empreendida pelo Prefeito que, somente mediante a conclusão da legalidade do pleito, autorizaria o pagamento que lhe era submetido à análise e, por isso, a mera alegação de sua irresponsabilidade como tese defensiva evidencia o elemento subjetivo absolutamente necessário à tipificação de suas condutas como atos de improbidade administrativa.

Com arguir que não lhe incumbia fiscalizar e controlar se era a própria Lei que lhe impunha tais funções?"

**DANO MORAL COLETIVO**

O ato de improbidade administrativa praticado pelo réu gerou inexorável dano moral coletivo, na medida em que desacreditou o Poder Executivo municipal perante a comunidade local, porque provada a violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade. O Prefeito agiu com o propósito de desviar o patrimônio do erário para fins particulares, causando gravíssimo prejuízo aos combalidos cofres públicos e permitindo o enriquecimento ilícito de centenas de agentes públicos municipais às custas dos impostos do povo de Miguelópolis.

Não é demasiado apontar que uma das causas do desarranjo fiscal das contas públicas é a gestão ruínosa e fraudulenta de agentes públicos ímprobos como o requerido, o que exige providências efetivas de punição, despontando a condenação por dano moral coletivo como eficiente mecanismo de repressão de atos de improbidade administrativa, ao reforçar a cultura da legalidade (*punitive damages*).

Os agentes públicos, máxime os ocupantes de mandato eletivo e investidos nos cargos de cúpula da administração superior, devem ser o referencial ético da comunidade e seus desvios de comportamento incutem nos cidadãos a sensação de impunidade, descrença e de que a trilha da ilegalidade é benévola.

Gerir a coisa pública com o escopo de prestigiar interesses privados configura



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE MIGUELÓPOLIS

FORO DE MIGUELÓPOLIS

1ª VARA

RUA PEDRO CRISTINO DA SILVA Nº 1005, Miguelópolis - SP - CEP  
14530-000

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

inarredável dano moral extrapatrimonial. O dano moral difuso advindo do descumprimento dos deveres de legalidade e moralidade administrativa decorre do desprestígio ao ente público e frustração aos cidadãos de Miguelópolis. O dano moral extrapatrimonial está devidamente comprovado, por ser decorrência inelutável dos próprios atos de improbidade administrativa praticados. É o típico caso de dano moral in re ipsa.

A possibilidade de a pessoa jurídica sofrer dano moral é expressa no art. 1º, inc. IV da Lei da Ação Civil Pública e é matéria sumulada no STJ (Súmula 227), valendo citar o que segue:

STJ: “ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO. (...) DANO MORAL. POSSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO. (...) 3. Não há vedação legal ao entendimento de que cabem danos morais em ações que discutam improbidade administrativa seja pela frustração trazida pelo ato ímprobo na comunidade, seja pelo desprestígio efetivo causado à entidade pública que dificulte a ação estatal. 4. A aferição de tal dano deve ser feita no caso concreto com base em análise detida das provas dos autos que comprovem efetivo dano à coletividade, os quais ultrapassam a mera insatisfação com a atividade administrativa.(...) 6. Recurso especial conhecido em parte e provido também em parte.” (STJ - REsp 960926 / MG – Segunda Turma – Relator: Min. Ministro Castro Meira – Publicação: 01/04/2008).

TJGO: “Ação civil pública. Meio ambiente. Dano patrimonial e dano moral coletivo. Reparação. Procedência. (...) 3 - O advento do novel ordenamento constitucional - no que concerne à proteção ao dano moral – possibilitou ultrapassar a barreira do indivíduo para abranger o dano extrapatrimonial a pessoa jurídica e a coletividade. O meio ambiente integra inegavelmente a categoria de interesse difuso, posto inapropriável uti singulil. dessa forma, a sua lesão, caracterizada pela diminuição da qualidade de vida da população, pelo desequilíbrio ecológico, pela lesão a um determinado espaço protegido, acarreta incômodos físicos ou lesões à saúde da coletividade, revelando lesão ao patrimônio ambiental, constitucionalmente protegido, ensejando a reparação moral ambiental causada a coletividade, ou seja, os moradores daquela comunidade. 4 - sentença reformada. Condenação da requerida/apelada a recuperar e compensar os danos ambientais, sócio-econômicos e à saúde pública, bem como em dano moral coletivo. apelo conhecido e provido.” (Recurso 108156-4/188 – AC, Proc. 200700552663 – Itumbiara, 3. Cam. Cível, Rel. Des. LEANDRO S. CRISPIM, julg. unanime 28/06/2007, DJ 15040 de 12/07/2007).

EMENTA: AÇÃO CIVIL Improbidade Administrativa Uso indevido de veículo oficial Não cabe ao Poder Judiciário avaliar a oportunidade e conveniência do ato administrativo Caracterizada se acha, porém, a prática de ato de improbidade administrativa, sob o viés da vinculação do ato administrativo ao interesse público, naquilo que concerne ao transporte de pessoas do círculo de amizade dos requeridos, a pretexto de lhes prestar assistência médica Ofensa aos princípios da administração pública, pelo que aplicável a regra do artigo 11, caput, da Lei Federal 8.429/92 Incidência de multa civil, além da condenação a reparação de danos morais coletivos Apelação parcialmente provida. (Relator(a): Luiz Sergio Fernandes de Souza; Comarca: Rosana; Órgão julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 24/10/2014; Data de registro: 28/10/2014)

Creio que ficou demonstrada a grande ofensa à moralidade da Administração Pública e à dignidade dos habitantes do município, a ponto de a cidadania sentir despreço por não pertencer a uma comunidade séria.

Ressalte-se que a reparação moral serve no presente caso não apenas para reparar



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE MIGUELÓPOLIS

FORO DE MIGUELÓPOLIS

1ª VARA

RUA PEDRO CRISTINO DA SILVA Nº 1005, Miguelópolis - SP - CEP  
14530-000

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

os danos causados aos cidadãos frustrados com os atos ímprobos praticados, mas também para compensar a própria sociedade que presenciou suas decisões expressas em lei serem desrespeitadas pelo réu, e principalmente para puni-lo e assim desencorajá-lo da prática de ilicitudes similares no âmbito da administração municipal.

No que tange ao valor dos danos morais difusos e coletivos, considerando que: a) os atos de improbidade fustigados foram perpetrados por prefeito municipal reeleito, pessoa com muito prestígio, poder e conhecimento das ilicitudes perpetradas; b) que os atos foram praticados de forma sucessiva ao longo de todos os meses do exercício financeiro de 2004, com abuso das funções de cargo eletivo e de liderança; c) é indispensável que o valor do dano moral seja suficiente para punir o réu, desencorajando-o da reiteração e servindo de alerta para outros agentes públicos (cultura da legalidade); pelo que o valor razoável é de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

### DA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES

De acordo com o art. 37, §4º, da CRFB/88, o agente que comete ato de improbidade administrativa ou dele se favorece, se sujeita a: a) suspensão dos direitos políticos; b) perda da função pública; c) indisponibilidade de seus bens e; d) ressarcimento ao erário, se houver dano.

E por não se tratar de matéria reservada à disciplina constitucional, a Lei nº 8429/92 acrescentou outras sanções, como a proibição de contratar e haurir benefícios fiscais e creditícios, assim como a multa civil. Trata-se de uma resposta da ordem jurídica à prática do ato de improbidade administrativa. As sanções para os atos de improbidade administrativa encontram-se dispostas sob a ordem de gravidade decrescente no art. 12, da LIA, adiante transcrito:

“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:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial 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 dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano 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 cinco anos;

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.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE MIGUELÓPOLIS

FORO DE MIGUELÓPOLIS

1ª VARA

RUA PEDRO CRISTINO DA SILVA Nº 1005, Miguelópolis - SP - CEP  
14530-000

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

Tais sanções podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, a depender da gravidade do fato, sendo critério orientador do julgador nessa operação a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente, na forma do art. 12, *caput* e Parágrafo único.

Com efeito, a distribuição das sanções deve orientar-se pelos princípios da *razoabilidade* e da *proporcionalidade* e a dosimetria relacionada à *exemplaridade*, consoante orientação sedimentada na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

**EMENTA:** “PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APROPRIAÇÃO INDEVIDA DE DIÁRIAS. ART. 10, CAPUT, DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. MÁ-FÉ. ELEMENTO SUBJETIVO. ESSENCIAL À CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE. SANÇÕES. DOSIMETRIA. CUMULATIVIDADE. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE (ART. 12, PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI 8429/83). VIOLAÇÃO AO ART. 535. INOCORRÊNCIA. [...] 8. As sanções do art. 12, incisos I, II e III, da Lei nº 8.429/92, não são necessariamente cumulativas, cabendo ao magistrado a sua dosimetria; em consonância com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que, evidentemente, perpassa pela adequação, necessidade e proporcionalidade estrito senso, aliás, como deixa entrever o parágrafo único do referido dispositivo, a fim de que a reprimenda a ser aplicada ao agente ímprobo seja suficiente à repressão e à prevenção da improbidade. [...] 11. O espectro sancionatório da lei induz interpretação que deve conduzir à dosimetria relacionada à exemplaridade e à correlação da sanção, critérios que compõem a razoabilidade da punição, sempre prestigiada pela jurisprudência do E. STJ: RESP 664856/PR, Relator Ministro Luiz Fux, DJ de 02.05.2006; RESP 507574/MG, Relator Ministro Teori Zavascki, DJ de 08.05.2006; RESP 513.576/MG, Relator p/ acórdão Ministro Teori Zavascki, DJ de 06.03.2006. [...]” (REsp 980.706/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/02/2011, DJe 23/02/2011)

Urge ressaltar que, em se tratando de ato de improbidade administrativa causador de prejuízo ao erário, além de serem instados a ressarcir integralmente o dano causado ao erário, os agentes ímprobos devem ser condenados em, pelo menos, uma das sanções previstas no artigo 12, II, da Lei nº 8.429/92, uma vez que o ressarcimento não pode ser considerado tecnicamente como sanção, sob pena de haver indevido estímulo à perpetuação de atos de improbidade desse jaez e violação ao disposto no artigo 12 da Lei de Improbidade, consoante entendimento sedimentado no Egrégio Superior Tribunal de Justiça, a seguir reproduzido:

“ Informativo nº 0409, Período: 28 de setembro a 2 de outubro de 2009. Segunda Turma IMPROBIDADE. MULTA. RESSARCIMENTO. “Trata-se de ação civil pública ajuizada contra prefeito em razão da prática de improbidade administrativa consistente na contratação temporária de merendeiras sem o devido concurso público. É certo que, caracterizado o prejuízo ao erário, o ressarcimento não deve ser considerado como propriamente uma sanção, mas sim uma consequência imediata e necessária do próprio ato combatido. Desse modo, não há como excluí-lo a pretexto de resguardo à proporcionalidade das penas aplicadas apregoado no art. 12 da Lei n. 8.429/1992 (LIA). Esse mesmo artigo de lei prevê a aplicação concomitante de diversas sanções e do ressarcimento, que, pelo que se entende de “ressarcimento integral do dano”, deve compreender unicamente os prejuízos efetivamente causados ao Poder Público, sendo providência de índole rígida, que sempre se impõe. Ao contrário, as sanções de caráter elástico podem levar em consideração outras coisas que não a própria extensão do dano, tais como a gravidade da conduta ou a forma pela qual foi praticado o ato ímprobo. Elas podem ou não ser aplicadas e, caso o sejam, expõem-se à mensuração. A única exceção



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE MIGUELÓPOLIS

FORO DE MIGUELÓPOLIS

1ª VARA

RUA PEDRO CRISTINO DA SILVA Nº 1005, Miguelópolis - SP - CEP 14530-000

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

feita à elasticidade das sanções é que pelo menos uma delas deve acompanhar o dever de ressarcimento. Essa diferenciação faz-se necessária porque, na seara da improbidade administrativa, há duas consequências que possuem cunho pecuniário: a multa e o ressarcimento. Enquanto a primeira sanciona o agente ímprobo, a segunda cauciona o prejuízo do ente público. No caso, a sentença impôs, entre outras sanções, a condenação à multa (com parâmetro no valor da remuneração percebida pelo agente), mas com o equivocado fim de ressarcir o erário. Já o Tribunal a quo apenas impôs o ressarcimento, considerando-o como tal, mas mantendo o parâmetro da remuneração para fixá-lo. Para a solução dessa confusão de conceitos, deve-se considerar que pelo menos o ressarcimento deve estar presente, visto que é medida imediata e necessária à condenação, ao contrário da multa civil, que é opcional. Daí que, tanto o acórdão quanto a sentença enganaram-se ao fixar o valor a ser ressarcido em montante superior ao dano efetivamente suportado. Diante disso, poder-se-ia até cogitar que haveria certo benefício ao recorrente, pois seria condenado apenas ao dever de ressarcir. Como isso não é aceito pelo art. 12 da LIA nem pela jurisprudência do STJ, mostra-se viável manter a condenação pecuniária total imposta (cinco vezes a remuneração do prefeito), entendendo-a como ressarcimento integral do dano, mas, se ele for menor que o montante fixado, o que restar de saldo deve ser considerado como condenação à multa civil. Precedentes citados: REsp 664.440-MG, DJ 8/5/2006, e REsp 1.019.555-SP, DJe 29/6/2009. REsp 622.234-SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 1º/10/2009”.

Além disso, os fatos imputados se enquadram em duas modalidades de improbidade administrativa (artigos 10 e 11), de modo que deve ser aplicado o feixe de sanções da tipificação mais grave, ao passo que os elementos constitutivos das sanções mais brandas devem ser valorados e considerados na condensação das sanções. É a preleção da doutrina: “tratando-se de ato único, entendemos que um único feixe de sanções deve ser aplicado ao agente, ainda que sua conduta, a um só tempo, se subsuma ao disposto nos arts. 9º, 10 e 11. Único o ato, único haverá de ser o feixe de sanções (*ne bis in eadem*). No que concerne à dosimetria, haverão de compor o feixe de sanções os valores relativos de maior severidade, o que possibilitará o estabelecimento de uma relação de adequação com a natureza dos ilícitos, sendo que a pluralidade destes será valorada por ocasião da individualização e fixação de cada uma das sanções que compõem o feixe<sup>1</sup>”.

Por fim, “para o estabelecimento da dosimetria das sanções é inafastável a valoração da personalidade do agente, de sua vida pregressa na administração pública, do grau de participação no ilícito e dos reflexos de seus atos na organização desta e na consecução de seu desiderato final, qual seja, o interesse público. Afora tais elementos, deverá o juiz valorar a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente<sup>2</sup>”.

A fixação da(s) sanção(ões) não caracteriza atividade discricionária do juiz, senão exercício da razoabilidade assentada nas possibilidades expressadas pela norma e balizadas pelos fatos revelados no curso da demanda, mediante juízo de correlação.

Posto isso, no caso em comento restou reconhecida a prática de ato de improbidade que causou prejuízo ao erário (art. 10), implicando na possibilidade de imposição das sanções previstas no art. 12, inc. II, ambos da LIA, que é o feixe de sanções mais grave.

O valor do dano ao erário é elevado, expondo a maior reprovabilidade da conduta.

1 Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves. Improbidade Administrativa. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 492.

2 Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves. Improbidade Administrativa. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 491.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE MIGUELÓPOLIS

FORO DE MIGUELÓPOLIS

1ª VARA

RUA PEDRO CRISTINO DA SILVA Nº 1005, Miguelópolis - SP - CEP 14530-000

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

Das demais circunstâncias da lide, observa-se que o requerido integrou o alto escalão da administração municipal e que os fatos foram de grande repercussão pública, tanto que, agregados a outros, levou o TCE a glosar as contas municipais.

No caso concreto, a culpabilidade do requerido é exacerbada pelos seguintes motivos: a) agiu com dolo direto de primeiro grau; todos os atos foram praticados com o propósito de lesar o erário e permitir o enriquecimento ilícito de agentes públicos e violar os princípios administrativos; b) o requerido é agente experimentado, de bom nível acadêmico e social e tinha o domínio funcional de todas as rotinas administrativas. O réu demonstrou completo desprezo com a coisa pública, que foi gerida como se fosse extensão do quintal de sua casa. O grave desleixo do requerido e sua aposta serena na impunidade ficam evidentes no descumprimento de sucessivas requisições do Ministério Público e do Tribunal de Contas. O elevado grau de reprovabilidade de sua conduta, a prática reiterada e sistemática de atos ilegais no transcorrer de sua gestão e os graves prejuízos causados ao erário revelam a completa inaptidão para o exercício de qualquer função pública e a necessidade de expulsá-lo do serviço público, o que justifica a imposição da pena de suspensão dos direitos políticos como medida de proteção das instituições públicas de Miguelópolis.

Em razão da quantidade de atos de improbidade praticados, dos valores envolvidos, da múltipla tipificação nos três níveis de sanções e das vetoriais de individualização acima indicadas, julgo apropriadas as seguintes sanções:

- a) ressarcimento integral do dano por ele causado, no valor de R\$ 814.494,19 (oitocentos e quatorze mil e quatrocentos e noventa e quatro reais e dezenove centavos), com juros de 1% ao mês e correção monetária pelo INPC desde a data de consumação do dano.
- b) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 08 (oito) anos, a partir do trânsito em julgado.
- c) multa de duas vezes o valor do dano ao erário, que perfaz o valor de R\$ 1.628.988,38 (um milhão e seiscentos e vinte e oito mil e novecentos e oitenta e oito reais e trinta e oito centavos).
- d) 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 cinco anos.

### III – DISPOSITIVO

Diante do exposto, **JULGO PROCEDENTE** a pretensão deduzida na inicial para reconhecer a prática de ato doloso de improbidade administrativa tipificado nos artigos 10 e 11 da LIA, por **CRISTIANO BARBOSA MOURA**, e para, de consequência, impor as sanções dispostas no art. 12, inciso II, adiante transcritas:

- a) ressarcimento integral do dano por ele causado, no valor de R\$ 814.494,19 (oitocentos e quatorze mil e quatrocentos e noventa e quatro reais e dezenove centavos), com juros de 1% ao mês e correção monetária pelo INPC desde a data de consumação do dano.
- b) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 08 (oito) anos, a partir do trânsito em julgado.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE MIGUELÓPOLIS

FORO DE MIGUELÓPOLIS

1ª VARA

RUA PEDRO CRISTINO DA SILVA Nº 1005, Miguelópolis - SP - CEP  
14530-000

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

c) multa de duas vezes o valor do dano ao erário, que perfaz o valor de R\$ 1.628.988,38 (um milhão e seiscentos e vinte e oito mil e novecentos e oitenta e oito reais e trinta e oito centavos), com juros de mora de 1% ao mês e correção monetária pelo INPC a partir da citação.

d) 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 cinco anos, a partir do trânsito em julgado.

Condeno o requerido a pagar dano moral coletivo à razão de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), em favor do Município de Miguelópolis, cujo valor deverá ser afetado em favor do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, com juros de mora de 1% ao mês e correção monetária pelo INPC a partir desta sentença.

Condeno o réu ao pagamento das custas processuais e honorários de sucumbência à razão de 10% do valor atualizado da causa.

Ao trânsito em julgado:

1) considerando o que dispõe o art. 1º, inc. I, do Provimento nº 29/2013 do Conselho Nacional de Justiça, determino a **inclusão** da presente condenação no **Cadastro Nacional de Condenados por Improbidade Administrativa**, via plataforma virtual do CNJ;

2) **oficie-se** à Justiça Eleitoral comunicando-se a suspensão dos direitos políticos dos demandados, nos termos do art. 14, §9º, da CRFB/88 e art. 15, da Lei Complementar n. 64/90, alterada pela LC 135/2010.

PUBLIQUE-SE. REGISTRE-SE. INTIMEM-SE.

**AUGUSTO RACHID REIS BITTENCOURT SILVA**

Juiz Substituto

Miguelópolis, 30 de agosto de 2017.

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,  
CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**