

COMARCA DE IPATINGA
Processo 313.15.010733-9

Vara da Fazenda Pública e Autarquias

Vistos, etc.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS ajuizou a presente ação civil pública em face do **CLÁUDIA RODRIGUES LAGE**.

Afirmou que a ré ocupa desde 01/01/2013 o cargo de Vereadora em Santana do Paraíso e entre 05/12/2014 e 01/04/2015 ocupou, simultaneamente, o cargo de Chefa de Gabinete na Prefeitura de Morro do Pilar/MG. Anota que houve ilegalidade e nulidade na conduta. Afirma que a exoneração não convalidou a nulidade. Discorre que houve violação a lei de improbidade administrativa. Requer a condenação da ré.

Juntou aos autos o IC 0313.15.000312-4

Manifestação da ré de fls.21/22.

Recebimento da inicial de fls. 25/26

Contestação de fls. 31/49, alegando carência e refutando o pedido.
Juntou documentos de fls. 50/85.

Impugnação do MP de fls. 89.

Audiência de fls. 105.

Memorial do MP de fls. 105.

Memorial da ré de fls. 107/119.

É o relatório.
Passo a decidir.

Trata-se ação civil ajuizada contra a ré Cláudia, diante da cumulação do cargo de Vereador de Santana do Paraíso e cargo em comissão no Município de Morro do Pilar/MG.

Legitimidade do MP

Deixo anotada a legitimidade do MP, para ajuizar a ação.

Reduzido para o RUPE

Improbidade

A fim de verificar a conduta que o MP lança a ré, cumpre esmiuçar o conceito de improbidade.

COMARCA DE IPATINGA
Processo 313.15.010733-9

Discorrendo acerca de improbidade administrativa LUIZ ALBERTO FERRACINI¹, “*entende-se por ato de improbidade má qualidade, imoralidade, malícia. Juridicamente, lega-se ao sentido de desonestidade, má fama, incorreção, má conduta, má índole, mau caráter*”.

A improbidade administrativa é prevista pela Constituição Federal, em seu artigo 37, parágrafo 4º, nos seguintes termos:

"Art. 37 - (...)

(...)

§ 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.."

A caracterização e conceituação do ato de improbidade administrativa é motivo de acirradas discussões doutrinárias, posto que não encontra definição clara na Constituição Federal, como leciona JOSÉ ADÉRCIO LEITE SAMPAIO²:

"Reduzido para o RUPE

Segundo o Ministro LUIZ FUX³, do Superior Tribunal de Justiça,
Reduzido para o RUPE

Destarte, para que ocorra o ato de improbidade e disciplinado pela referida norma, é mister o alcance de um dos bens jurídicos acima referidos e tutelados pela norma especial.

Frise-se que a Lei que regulamenta a improbidade administrativa, em seu art. 11, estabeleceu como ato de improbidade aquele que atenta contra os princípios da administração pública, independentemente de causar dano ao erário. Assim, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, será considerado como ato de improbidade. Mas para isto, deve ser considerado outro fator, a intenção da parte ativa.

A improbidade administrativa, disciplinada pela Lei n. 8.429/92, exige como elemento de enquadramento a culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Disserta sobre este tema MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO⁴, *in verbis* :

Reduzido para o RUPE

A Constituição da República de 1988, fazendo jus ao seu título de Constituição Cidadã, veda a prática de improbidade administrativa, razão pela qual foi editada a Lei n. 8.429/92, prevendo várias formas de lesão aos princípios que regem a Administração pública ou que causam lesão ao erário, estabelecendo as respectivas punições.

Assim, após a regulamentação trazida pela referida lei, passou-se a punir não somente as condutas do administrador público que causem lesão ao erário, como ocorre no enriquecimento ilícito, mas, também, aquelas que afrontem os princípios que regem sua atividade.

Anotou o Ministro LUIZ FUX⁵:

Reduzido para o RUPE

¹ Julex Edições, 1997, pág. 16

² Improbidade Administrativa, 10 anos da Lei n° 8.429/92, Ed. Del Rey, 2002, p. 252/253

³ (REsp 480.387/SP

⁴ Direito Administrativo, 15.edição, Atlas, p. 689

⁵ REsp n. 480.387-SP

COMARCA DE IPATINGA
Processo 313.15.010733-9

Deve-se lembrar, ainda, que decorre da sistemática da Lei de improbidade administrativa a dispensabilidade da ocorrência de dano patrimonial, bastando o atentado aos princípios regentes da atividade administrativa para ensejar a aplicação da norma, em determinada conduta.

Assim, cabe ao Julgador uma criteriosa análise dos fatos trazidos a baila, para se apreciar o pedido formulado pelo MP, a fim de verificar se há a conduta ímproba e, em havendo, qual a pena aplicável a ré, no teor da Lei 8429/92.

Feitas essas considerações preambulares, passo a análise dos autos.

Imputação e cominação pleiteada pelo MP

Em relação à ré entende o MP aplicável os seguintes artigos:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

(...)

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.

Ponderação das penas

Antes de se passar a análise da conduta imputada a ré, cumpre lembrar que as penas contidas na Lei 8429/92 atendem a uma graduação, em face do ato de improbidade.

Destarte, o julgador sopesando a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido (parágrafo único, do artigo 12, da Lei nº 8.429/92), bem como a gravidade da conduta e a intensidade do elemento subjetivo do agente fixará a punição a ser imposta e até o prazo de suspensão dos direitos políticos nos limites traçados pelo legislador.

Com efeito, tem-se que o pedido formulado na exordial, se acolhido, delimitará o tipo de penalidade a ser imposta, mas não terá força para restringir o julgador que, dentro dos limites mínimo e máximo, fixará o prazo de duração da penalidade.

Anotou o Dês Brandão Teixeira⁶
Reduzido para o RUPE

Neste sentido, pondera Marcelo Figueiredo⁷:
Reduzido para o RUPE

⁶ TJMG - APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0417.03.900050-6/001 - COMARCA DE MESQUITA -

⁷ Probidade Administrativa. 4ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 114/115

Idêntico entendimento é manifestado por Francisco Octávio de Almeida Prado⁸:

Reduzido para o RUPE

Tem-se, assim, que as cominações previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/1992 não determinam, necessariamente, aplicação cumulativa, devendo ser observado o caso concreto, em respeito aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, adequação e racionalidade na interpretação do dispositivo, a fim de que não haja injustiças flagrantes.

Neste sentido, tem assente a jurisprudência:

Reduzido para o RUPE

Faço esta ponderação, para que o leigo não se veja diante de um pedido e uma pena que não seja correlata.

Ao Dr. Promotor, diante de sua função constitucional, a lei lhe assegura o pedido amplo, diante do princípio de resguardo da coisa pública, ainda que vislumbre somente indícios de conduta ímproba.

Ao Magistrado, diante da lei e da prova dos autos, há que ser aplicada a correta pena, ou não a aplicar, se a conduta lançada nos autos, não for comprovada pelo acusador da petição inicial.

Isto, porque na dosagem da pena, há que se aplicar o princípio da razoabilidade, proporcionalidade, adequação e racionalidade na interpretação do dispositivo, a fim de que não haja injustiças na sua fixação, quando devida à imposição de pena.

Lembro que o Juiz deve se ater às provas lançadas nos autos e decidir diante dos ditames legais.

Feitas essas considerações preambulares, passo a análise das condutas da ré, diante do pedido, da lei e das provas carreadas para o caderno processual.

Necessidade de Prova

Não se olvida que para a caracterização da improbidade que o MP imputa à parte ré, mas do que alegar, deve o *Parquet* fornecer provas hábeis a sustentar seus argumentos.

Não somente indícios, mas provas capazes de referendar as alegações contidas na exordial.

Destarte, se não se provar qual foi a participação da parte ré e o que foi que efetivamente realizado em termos de improbidade, não se poderá falar em punir o Administrador, pois evidenciada a ausência do elemento subjetivo.

O agente deve responder por **dolo ou culpa**, conforme o dispositivo infringido da LIA por conduta sua.

Os atos de improbidade compreendem três modalidades:

⁸ Improbidade Administrativa. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 153/154

COMARCA DE IPATINGA
Processo 313.15.010733-9

- a) os que importam enriquecimento ilícito (art. 9º);
- b) os que causam prejuízo ao erário (art. 10º);
- c) os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11º).

Dos três dispositivos da LIA que definem os atos de improbidade, somente o art. 10 fala em ação ou omissão, **dolosa ou culposa**. Mas o art. 5º da LIA estabelece a condição para o ressarcimento: ação ou omissão, dolosa ou culposa.

Lembro as imputações trazidas na inicial (fls. 18) de prática do art. 11, *caput* e inciso da Lei 8429/92.

Interessante relembrar que o STJ, fixou entendimento segundo o qual, para que seja reconhecida a tipificação da conduta da ré como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado no **dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10º**.

Se não se conceber como necessária a ação ou omissão, **culposa ou dolosa**, se estará adotando a responsabilidade objetiva ou sem culpa.

E a responsabilidade objetiva, além de ser admissível somente quando prevista expressamente, destoa do sistema jurídico brasileiro, tanto que assim é expresso no art. 37, § 6º, da Constituição Federal que consagra a responsabilidade objetiva do Estado, mas preserva a responsabilidade subjetiva do agente causador do dano.

Destarte, a responsabilidade do agente público é sempre subjetiva conforme doutrina e jurisprudência torrencial sobre o tema, mormente no STJ:

Reduzido para o RUPE

Como discorreu a Des. Alice Birchall¹⁰:

“Reduzido para o RUPE

Lembro que não se pode presumir a culpa ou o dolo. Cabe ao MP indicar qual conduta pessoal o comprovaria.

A condenação não pode se basear numa presunção.

Já decidiu o TJMG:

Reduzido para o RUPE

Há que se observar, então, a orientação do Eg. Superior Tribunal de Justiça: *“Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas*

⁹STJ- REsp 1674354/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/08/2017, DJe 13/09/2017

¹⁰TJMG - AP CÍVEL/REM NECESSÁRIA Nº 1.0313.08.266201-3/002 - COMARCA DE IPATINGA

COMARCA DE IPATINGA
Processo 313.15.010733-9

descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10^º¹¹.

Cumpra, pois, verificar se o MP laborou com provas capazes de sustentar suas alegações da petição inicial.

Prova colhida no IC 313.11.000159-8

Destaco, desde já, que a ação proposta com base em elementos colhidos no bojo de Inquérito Civil Público.

A ação apresenta total viabilidade e suas provas não podem ser maculadas como ilícitas, pois representam elementos de formação do inquérito, não como elemento de prova plena processual.

A diferenciação não importa em ilicitude.

É claro, que ao trazer aos autos todo o inquérito civil, o MP submete o inquérito ao crivo do contraditório judicial e revalida a prova colhida.

Já definiu o TJMG:

Reduzido para o RUPE

Ademais, a prova colhida no IC foi referendada nos autos.

Prova da improbidade

O caderno de provas indica que há provas de improbidade da ré.

Quanto à acumulação de cargos públicos com o mandato de vereador, a Constituição assim prevê:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

IX - proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembléia Legislativa;

A Constituição de MG determina:

Art. 57 – O Deputado não pode:

I – desde a expedição do diploma:

- a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

¹¹ AIA 30/AM, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, julgado em 21/09/2011, DJe 28/09/2011.

COMARCA DE IPATINGA
Processo 313.15.010733-9

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, incluídos os de que seja

demissível ad nutum, nas entidades indicadas na alínea anterior;

II – desde a posse:

a) ser proprietário, controlador ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

b) ocupar cargo ou função de que seja demissível ad nutum nas entidades indicadas no inciso I, a;

c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, a;

d) ser titular de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

Art. 175 – O Poder Legislativo é exercido pela Câmara Municipal, que se compõe de Vereadores.

(...)

§ 3º – O Vereador se sujeita, no que couber, às proibições, incompatibilidades e perda de mandato aplicáveis ao Deputado Estadual.

A lei orgânica do Município de Santana do Paraíso fixa:

Art. 12. O Vereador é inviolável por suas opiniões, palavras e votos proferidos no exercício do mandato e na circunscrição do Município.

Art. 13. É defeso ao vereador:

I – desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, fundação pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público municipal, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que seja demissível “ad nutum”, nas entidades indicadas na alínea anterior;

I – desde a posse:

a) ser proprietário, controlador ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público ou nela exercer função remunerada;

b) ocupar cargo ou função, de que seja demissível “ad nutum”, nas entidades indicadas no inciso I, alínea “a”;

c) Patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, alínea “a” ;

d) ser titular de mais de um cargo ou mandato público eletivo.”

Assim era de pleno conhecimento da ré que ela não poderia exercer o cargo de Vereador em Santana do Paraíso e de Chefa de Gabinete na Prefeitura de Morro do Pilar/MG.

Houve acumulação indevida de cargos, violando a Lei Orgânica e a Constituição Federal nos termos o art. 29 c.c art. 54.

A Lei Orgânica, de publicidade e respeito obrigatório dos agentes políticos, foi violado pela ré, agindo conscientemente, com dolo, na burla da lei.

Não se pode afastar o dolo, pois a lei é expressa e a Vereadora tem a obrigação de ter conhecimento da legislação do seu Município, agindo, sempre com dolo, ao violar o preceito legal.

Acatar o entendimento de que a Vereadora desconhecia o preceito legal da Lei Orgânica é determinar que o mesmo seja afastado do cargo, pois analfabeto não pode exercer mandato político.

COMARCA DE IPATINGA
Processo 313.15.010733-9

Hely Lopes Meirelles¹² ensina:

“..é expressamente vedado ao vereador exercer cargo em comissão ou exonerável ad nutum, nos casos já previstos na Constituição da República para os deputados federais e senadores (art. 54, I, b), conforme o disposto no art. 29, IC da mesma CF...”

O STF já definiu pela proibição de cumulação em casos como o da ré:

Reduzido para o RUPE

Como discorre o Mim Lewandowski no seu voto: *“não é concebível, do ponto de vista constitucional a possibilidade de que alguém possa exercer, simultaneamente, as funções de legislador e aqueles inerentes a um cargo que integra o Poder Executivo”*.

Ao exercer a função de Vereador em Santana do Paraíso e de Chefa de Gabinete na Prefeitura de Morro do Pilar/MG , a ré Cláudia ofendeu o princípio da legalidade e moralidade, incorrendo na prática de ato de improbidade administrativa, com enriquecimento ilícito, pois obteve ganho em cargo que não poderia exercer.

Não há dúvidas que hoje é muito mais complexo ser ocupante de cargo público, diante da estrita vinculação ao princípio da legalidade, moralidade e o efetivo controle externo.

Cumpre assentar que o administrador, hodiernamente, está jungido ao princípio da legalidade e, portanto, à Constituição Federal, Lei Maior, que condensa os valores axiológicos do Direito enquanto sistema de regulação jurídica, daí o fenômeno da jurisprudência do direito, hermenêutica constitucional, etc. Nela que se cristalizam os princípios éticos e morais que devem pautar a conduta do homem público (sinaliza padrão de conduta e limites a serem respeitados) no espaço público.

Assim, entendo que a questão passa pela discussão acerca de qual postura ética deve ser adotada no caso concreto, e que deverá exsurgir de uma ação discursiva entre o Direito e a Política, num verdadeiro processo de entendimento e busca de um consenso racional.

No caso dos autos, a acumulação dos cargos pela ré Cláudia , conforme descrito na exordial, não se enquadra no permissivo constitucional acima transcrito.

Todavia, conforme acima analisado, os fatos descritos na inicial atinentes às funções desempenhadas pela ré Cláudia junto ao Executivo do Município de Ipatinga e concomitantemente na condição de Vereador em Santana do Paraíso configuram acúmulo ilegal de funções, caracterizando-se como atos ímprobos de molde a ensejar a aplicação das penalidades especificadas pela Lei 8.429/92.

A improbidade administrativa é imoralidade qualificada pelo dano ao erário, e pela correspondente vantagem do agente ímprobo ou de terceiros, o que friso, é o caso dos autos.

Dessarte, entendo que o agir da ré apresenta-se ofensivo aos princípios da Administração Pública, sendo que o dolo está patente, pois sua conduta

¹² Direito administrativo brasileiro. Malheiros, 25ª. Ed. 2010.

COMARCA DE IPATINGA
Processo 313.15.010733-9

tinha como desiderato o seu interesse pessoal, desvinculado do interesse público, daí a desonestidade.

Nesse sentido, precedentes dos Tribunais:

Reduzido para o RUPE

Em igual sentido já decidiu o TJRS:

Reduzido para o RUPE

Como demonstrado acima, não há a possibilidade de que a vereadora cumule seu mandato com outro cargo público, como o ocupado pela Cláudia .

Cumpra verificar se a ação da ré se sujeita a norma da Lei 8429/92. Consoante a melhor doutrina¹³,

Reduzido para o RUPE

Como se vê, na espécie, tal como no direito comum , a responsabilidade civil, adota, como regra, a teoria subjetiva da culpa, segundo a qual deve-se comprovar dolo ou culpa por parte do sujeito ativo. " *É preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto*¹⁴".

Conforme ressaltado, é imprescindível para a aplicação das penas cominadas pela LIA que a atuação do servidor público destoe nítida e manifestadamente das pautas morais básicas, violando assim, os deveres de retidão e de lealdade ao interesse público.

A violação dos princípios norteadores da Administração Pública - legalidade, razoabilidade, moralidade, interesse público, eficiência, motivação, publicidade, impessoalidade - e ainda qualquer outro ato a ela imposto pode caracterizar improbidade administrativa do agente público ou de terceiro, desde que aliados à culpa ou dolo e má-fé, conforme ensina MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO¹⁵:

Reduzido para o RUPE

O Ministério Público logrou provar que a ré Cláudia Rodrigues Lage agiu de forma ímproba ao cumular cargos.

A acumulação fere a legalidade e lealdade as instituições, bem como a moralidade administrativa.

Sanção

Passo agora a estabelecer as sanções a serem aplicadas à ré.

Incidindo a ré no art. 11., deve ser a ele aplicada as sanções enumeradas no art. 12, III, do já mencionado diploma legal.

¹³ Direito Administrativo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, 14ª Edição, Atlas, 2002, p.680

¹⁴ Direito Administrativo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, 14ª Edição, Atlas, 2002, p. 688-689

¹⁵ Direito administrativo, 14. ed., São Paulo: Atlas, 2002, p. 688

COMARCA DE IPATINGA
Processo 313.15.010733-9

No entanto, a aplicação das sanções deve guardar relação com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, levando-se em consideração que a quantidade de atos de improbidade previstos e a quantidade de sanções a eles impostas induzem à conclusão de que, na fixação das penas, deverá o julgador dosar as mesmas, levando em conta a extensão do dano causado, a gravidade da conduta e a intensidade do elemento subjetivo do agente.

Também o art. 37, § 4º, da Constituição da República prevê o estabelecimento de uma gradação para as sanções relativas a tais atos, circunstância que impõe a observância de uma simetria coerente e razoável.

Destarte, tem-se que as cominações previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92 não determinam a necessária aplicação cumulativa, devendo ser observado o caso concreto, em respeito aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, adequação e racionalidade na interpretação do dispositivo. Neste sentido:

Reduzido para o RUPE

Por isto, levando em consideração a gravidade da conduta e a intensidade do elemento doloso da conduta da ré, bem como atento ao princípio da proporcionalidade, aplico as seguintes penas:

1. Suspensão dos direitos políticos de três anos;
2. Pagamento de multa civil equivalente a 10(dez) vezes o valor da remuneração percebida pela ré no cargo de vereadora.

A pena a ser imposta à ré deve se ater ao princípio da razoabilidade, proporcionalidade, adequação e racionalidade na interpretação do dispositivo, pelo que, no teor do art. 12, III da Lei de Improbidade,

Dispositivo

Posto isto e acordo firmado nos autos e pelo que demais contém os autos **JULGO PROCEDENTE A DEMANDA e CONDENO** a ré Cláudia **Rodrigues Lage** a suspensão dos direitos políticos de três anos e pagamento de multa civil equivalente a 10(dez) vezes o valor da remuneração percebida pela ré no cargo de vereadora. Este valor também deverá ser corrigido monetariamente de acordo com os índices da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, bem como sobre ele deverão incidir juros de 1% ao mês, a partir da presente data.

Custas pela ré. Deixo de condenar o mesmo ao pagamento de honorários, por não serem cabíveis à espécie.

P.R.I.

Ipatinga, 15 de junho de 2018.

Fábio Torres de Sousa
Juiz de Direito

