



2ª Câmara Especial / Gabinete Des. Hiram Souza Marques

Processo: 7038261-30.2017.8.22.0001 - APELAÇÃO CÍVEL (198)

Relator: HIRAM SOUZA MARQUES

Data distribuição: 07/02/2019 16:01:15

Data julgamento: 13/06/2023

Polo Ativo: JURANDIR RODRIGUES DE OLIVEIRA

Advogados do(a) APELANTE: CRISTIANE SILVA PAVIN - RO8221-A, IGOR HABIB RAMOS FERNANDES - RO5193-A, NELSON CANEDO MOTTA - RO2721-A

Polo Passivo: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA e outros

RELATÓRIO

Jurandir Rodrigues de Oliveira apela da sentença proferida pelo juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Velho/RO, que julgou procedente a Ação Civil Pública, por ato de improbidade administrativa, proposta pelo **Ministério Público do Estado de Rondônia**.

Segundo aduz o autor, a Câmara Municipal de Porto Velho aprovou a Resolução **560/2012**, que fixou o subsídio mensal dos Vereadores, referente à legislatura **2013/2016**, no valor de R\$ 12.025,00 e, ainda, o subsídio do presidente em R\$ 18.037,00.

Ressalta que a resolução supracitada foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na parte em que dispunha acerca do subsídio do vereador presidente (art. 2º), no dia 16/05/2016.

Narra que, pouco tempo depois, no dia 1º.6.2016, a Casa legislativa aprovou e seu então presidente, promulgou, nova Resolução, desta vez autorizando o pagamento de gratificação de representação ao presidente da Casa no importe de R\$6.012,00.

Segundo o MP, o recorrente praticou ato de improbidade administrativa que se amolda às hipóteses legais previstas nos artigos 10, I e 11, II da Lei 8429/92, ao argumento de que a segunda Resolução objetivou burlar a decisão do TJRO.

Assim, o *parquet* requereu a declaração incidental de inconstitucionalidade da Resolução n.º 596/CMPV02016, com a consequente condenação do requerido nas sanções previstas no art. 12, II e III, da Lei 8.429/92, além do ressarcimento integral do dano.

Sobrevindo a sentença, a demanda foi julgada procedente, condenando o apelante às seguintes penalidades:

- a) *O ressarcimento integral do dano, correspondente à soma dos valores de gratificações recebidas durante o período em que foi presidente da Câmara Municipal;*
- b) *perda dos valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio;*
- c) *perda da função pública, se ainda a exercer;*
- d) *suspensão de seus direitos políticos por cinco anos;*
- e) *pagamento de multa civil correspondente a duas vezes o valor do dano e*
- f) *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.*

Em suas razões (5300456 - Pág. 2) o recorrente afirma que, embora o Apelado queira creditar-lhe o ato tipo por ímprobo supracitado, a edição da Resolução em questão foi puramente regimental.

Sustenta que sua conduta restringiu-se em apresentar, colocar em votação, fazer aprovar e sancionar a Resolução 596/2016, no entanto, que o projeto da norma foi de autoria da Mesa Diretora e o fato de ter promulgado a Resolução em questão não pode ser imposto ao Apelante como subsídio de condenação, porquanto era seu dever legal e regimental o fazê-lo, considerando que o Plenário da Câmara já havia deliberado pela aprovação do projeto, sob pena de, não o fazendo, incidir em desídia funcional.

Acrescenta que para que o aludido dano fosse levado a efeito foi necessária a participação indispensável da Câmara de Vereadores, representada pelos agentes políticos que votaram favorável à aprovação, medida sem a qual o pagamento não teria sido possível.

Diz que, atuando na função de Presidente da Câmara Municipal constitui defesa de ato interna corporis, ligado a suas prerrogativas, competências constitucionais, autonomia e funcionamento, é a Câmara Municipal de Porto Velho legitimada para figurar no polo passivo da presente ação civil pública.

Afirma que as penalidades constantes da LIA se caracterizam por enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e violação aos princípios da administração pública, sendo que apenas nos casos de prejuízo admite-se a condenação por conduta culposa, exigindo-se o dolo nos demais casos.

Pontua que, 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. Ao contrário disso, o que se verifica é que a Resolução possui caráter geral, não sendo possível presumi-la.

Ressalta que os atos praticados pelos membros das Casas Legislativas estão protegidos pela imunidade material prevista no artigo 53 da Constituição Federal, razão pela qual não é possível responsabilizá-los pessoalmente pela votação e aprovação de comandos normativos dissonantes das normas constitucionais, em especial do princípio da moralidade, quando não visam a satisfação de interesses meramente pessoais.

Assim, requer seja dado provimento ao presente recurso, para fins de reformar-se a sentença e reputar-se totalmente improcedentes os pedidos de condenação por ato de improbidade administrativa.

Contrarrazões pelo não provimento recursal.

No mesmo sentido, o parecer da Procuradoria de Justiça (7472729 - Pág. 4).

As partes foram instadas a se manifestarem quanto à alteração da Lei n. 8.429/1992 (id. 15037210 - Pág. 1).

VOTO

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

A controvérsia gira em torno da possibilidade de responsabilização do recorrente, segundo a Lei de Improbidade Administrativa, pela prática de ato legislativo consistente na aprovação da Resolução n.º 596/2016, que alterou a redação do art. 2º da Resolução 560/2012, anteriormente declarado inconstitucional pelo TJRO.

O *parquet* entende que a lei é inconstitucional e que o ato praticado pelo requerido viola os princípios que regem a Administração Pública, além de causar prejuízos ao erário.

O recorrente, por sua vez, argumenta que a edição da resolução em questão se deu em razão de suas prerrogativas funcionais, não agindo como dolo, imprescindível para caracterização de atos de improbidade administrativa.

A ADI supracitada foi distribuída no dia 31/12/2014 e julgada procedente, em parte, no dia 16/05/2016 pelo Pleno do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, que declarou a inconstitucionalidade do art. 2º da Resolução (subsídio do vereador presidente), conforme ementa abaixo transcrita:

Ação direta de inconstitucionalidade. Vereadores. Subsídios. Fixação. Legislatura subsequente. Princípio anterioridade. Constituição Estadual. Art. 11o, § 1º, da Constituição Federal. Art. 29, V, da CF. A Constituição Estadual, assim como a Federal, impõem que os subsídios dos vereadores sejam fixados até o final da legislatura para vigorar na subsequente. Precedentes: STF ? AI 843.758-RS, DJe 13/03/2012; AI-AgR 776.230-PR, DJe 26/11/2010 e RE-AgR 229.122, DJe 19/12/2008. É inconstitucional o art 2º da Resolução n. 560/2012 da CMPV, que estabeleceu o subsídio do presidente da Câmara dos Vereadores de Porto Velho acima dos limites estabelecidos na Constituição. (Direta de Inconstitucionalidade, Processo nº 0013413-09.2014.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator (a) do Acórdão: Des. Eurico Montenegro, Data de julgamento: 16/05/2016) (TJ-RO - ADI: 00134130920148220000 RO 0013413-09.2014.822.0000, Relator: Desembargador Eurico Montenegro, Data de Julgamento: 16/05/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Processo publicado no Diário Oficial em 03/06/2016.)

Assim, com a decisão, independente de o vereador ser Presidente da casa, o subsídio seria igual ao dos demais vereadores, qual seja, o valor de R\$12.025,00.

Ocorre que 31/05/2016 foi sancionada pela Câmara Municipal a Resolução n.º 596/2016, dando nova redação ao art. 2º da Resolução 560/2012, já declarado inconstitucional. Transcreve-se:

Art. 1º - O art. 2º da Resolução n.º 560 de 19 de dezembro de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

“art. 2º. O Vereador Presidente da Câmara Municipal de Porto Velho enquanto mantiver esta condição, perceberá mensalmente Gratificação de Representação no valor de R\$6.012,00 (seis mil e doze reais) que será atualizado nos mesmos índices concedidos nos subsídios dos Vereadores, conforme assegura o artigo 37, X, da CF”.

Assim, o valor da gratificação criada, somada ao subsídio do vereador, é exatamente o mesmo valor do subsídio originalmente fixado para o Presidente da Câmara dos Vereadores de Porto Velho (R\$18.037,00) e declarado inconstitucional pelo TJRO.

Pois bem. Vislumbra-se do §1º do art. 110 da Constituição do Estado de Rondônia a forma de remuneração dos vereadores do Estado, *verbis*:

“A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subsequente, observados os limites da Constituição Federal”.

Tal dispositivo está convergente com a disposição da Carta Magna sobre a matéria, como se depreende do art. 29, VI, abaixo transcrito:

“O subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos”:

Nota-se, pois, que deve ser respeitado o princípio da anterioridade quanto ao momento da fixação da aludida remuneração, isso para que esta não seja direcionada com a finalidade de burlar o sistema legal ou de beneficiar determinada pessoa.

Por sua vez, a Resolução n.º 254/CMPV – Regimento Interno, ao tratar das remunerações da Casa, assim disciplina:

Art. 53 – O Subsídio dos Vereadores será fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõe os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I da C.F.” (Resolução nº. 498/2005).

Veja-se que, no caso concreto, além da tentativa dos vereadores de contornar os efeitos da decisão declaratória de inconstitucionalidade, que rejeitou a possibilidade de diferenciação do salário do vereador presidente da Câmara, ao instituir a Gratificação de Representação citada, **pretende burlar a forma de remuneração da categoria, que se dá por subsídios, além de ofender o princípio da anterioridade legal previsto no art. 110, §1º, da CE.**

A partir de julho/2016, o requerido começou a receber gratificação no valor R\$6.012,00 de maneira indevida e contrária ao interesse público, em claro enriquecimento ilícito.

O dolo é patente, porquanto o recorrente, ao tomar ciência da decisão final do TJRO, na referida ação constitucional, adotou providências para aprovar e, em seguida, sancionou a Resolução nº 596/2016, **apenas 15 dias após o julgamento final da ação**, contornando a vedação legal e judicial, sendo, repita-se, o **único beneficiado pelo ato.**

Logo, está claro que almejou fins ilícitos, de modo que deve ser reconhecido o uso indevido da função pública parlamentar, pois o que é combatido não é o ato legislativo em si, mas a conduta claramente ímproba.

Embora o ato tenha se dado em processo legislativo, ele violou frontalmente os princípios que regem a Administração Pública, objetivando o enriquecimento ilícito, causando danos ao erário.

A despeito de justificar que sua conduta restringiu-se em atuar de acordo com suas funções regimentais, o recorrente colocou em votação, aprovou e sancionou a Resolução 596/2016, aliado ao fato de que o projeto da norma foi de autoria da Mesa Diretora, do qual, na função de então presidente da Câmara, fazia parte.

Inclusive, tem o poder de estabelecer a ordem das votações dos projetos de lei, pode incluí-los em pauta, promulgá-los ou vetá-los. Ademais, não se pode olvidar que tinha pleno conhecimento de sua vedação já declarada pelo poder judiciário.

Noutro vértice, verifica-se a atuação intencional do recorrente, na qualidade de Presidente, para colocar o Projeto em votação, do qual, repito, era o único beneficiado.

Inclusive, nos termos do Regimento Interno da Câmara, cabe ao Presidente anunciar a ordem do dia e submeter à discussão e votação as matérias delas constantes e estabelecer o ponto da questão sobre o qual deve ser feita a votação.

Pela pertinência, transcrevo precedentes de casos similares no âmbito do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO.PROCESSUAL.IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MAJORAÇÃO DE SUBSÍDIOS DE VEREADORES. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 280/STF E 7/STJ. APLICABILIDADE DA LIA A AGENTES POLÍTICOS. ELEMENTO SUBJETIVO. INTRODUÇÃO 1. Trata-se, originariamente, de Ação Civil Pública por improbidade administrativa, amparada nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA, movida contra o Vereador Presidente e demais Vereadores da Câmara Municipal de Atibaia, por força de majoração de subsídios com efeitos para a mesma legislatura, julgada procedente. 2. Consta do acórdão recorrido a seguinte narrativa: "Os réus são vereadores do Município de Atibaia e, por meio da Lei n. 3.102/2000, aprovada na legislatura anterior, fixaram seus subsídios para o período de 2001/2004 em R\$ 3.986,05 e R\$ 6.643,42, para Presidente da Câmara. Assim, em desrespeito ao teto e limite dos subsídios, que são regulados pelo salário do Deputado Estadual na época (art. 29, VI, 'd', CF), os próprios vereadores editam o Ato n. 1/2001, reduzindo os subsídios para RS 3.000,00, de acordo com a Emenda Constitucional n. 25/2000. Ao assumir a presidência da Câmara, o vereador PEDRO YOSIHIRO TOMINAGA, revogou o Ato n. 1/2001, retomando os efeitos da Lei n. 3.102/2000, situação que perdurou até fevereiro e março de 2003, quando a presidência da Câmara, acolhendo parecer do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, se posicionou pela

inconstitucionalidade da lei e do ato mencionados. Inconformados por este parecer, alguns vereadores impetraram mandado de segurança visando à aplicação do ato normativo impugnado, ação que foi julgada improcedente. No entanto, foi aprovada a Lei n. 3.389/2004 majorando novamente os subsídios dos vereadores. Assim, promulgada, esta lei ripristinava todos os efeitos da Lei n. 3.102/2000, retroagindo seus efeitos a 1º de janeiro de 2001, respeitado o limite previsto no art. 29, VI, 'd', da CF. Ocorre que a maioria dos vereadores celebrou Termo de ajustamento com o Ministério Público, obrigando-se a devolver a quantia recebida a maior, negando-se os réus a fazê-lo. Daí a presente ação".

OMISSÃO AFASTADA 3. A desproporcionalidade da sanção foi examinada no acórdão às fls. 1686-1688/STJ, ainda que em sentido contrário à pretensão aqui deduzida. Não há violação do art. 535 do CPC. AUSÊNCIA DE EFEITOS DO ART. 17 DA LIA NA DEMANDA 4. Também ausente omissão ou ofensa ao art. 17 da LIA. Dentre todos os Vereadores da Câmara Municipal de Atibaia, a Ação Civil Pública foi proposta apenas contra aqueles que se recusaram a firmar termo de ajustamento com o Ministério Público, destinado à devolução de quantias recebidas a maior. 5. Os recorrentes se valeram desse fato e do impedimento à celebração de acordo em demanda que versa sobre improbidade administrativa para aduzir que, em homenagem à isonomia, sua condenação não poderia discrepar daquela prevista no termo de ajustamento acima referido. Contudo, eventual nulidade do TAC por descumprimento da regra prevista no art. 17, § 1º, da LIA não exime os recorrentes da responsabilidade por suas condutas: a invalidade do TAC leva exclusivamente à possibilidade de deduzir demanda também contra os demais vereadores. 6. Diante disso, a) o art. 17, § 1º, da LIA não tem comando suficiente para elidir os fundamentos do acórdão recorrido à luz da propalada isonomia e falta de proporcionalidade, o que conduz à incidência da Súmula 284/STF; b) a revisão dos fatos para o exame da proporcionalidade (diante dos efeitos da assinatura do TAC perante os demais vereadores), in casu, esbarra na Súmula 7/STJ e c) o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada, não estando o julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram, em especial aqueles impertinentes, razão pela qual não

houve contrariedade ao art. 535 do CPC pela falta de manifestação sobre o art. 17 da LIA. IMPROBIDADE E AGENTES POLÍTICOS 7. A Corte Especial do STJ decidiu pela submissão dos agentes políticos à LIA (Rcl 2.790/SC, Corte Especial, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, DJe 4.3.2010). ELEMENTO SUBJETIVO 8. O acórdão recorrido desconsidera os efeitos da norma municipal autorizadora da majoração porquanto "não foram observados os princípios constitucionais da anterioridade e moralidade administrativa na fixação dos subsídios". A alegação da boa-fé pressupõe a análise de normas constitucionais, o que refoge à competência do STJ, nos termos do art. 105, III, a, da CF 9. O relatório descreve que os vereadores, de forma consciente, editaram lei municipal que fixou subsídio acima do teto, revogaram ato que o adequava aos parâmetros constitucionais, impetraram writ (denegado) objetivando a majoração inconstitucional, editaram nova lei ratificando a intenção de majorar os subsídios, sempre devidamente alertados para a inadequação do ato. 10. O acórdão contém elementos suficientes descritivos da intenção manifesta dos recorrentes de sobrepujar a Constituição, majorar seus subsídios e, em última instância, realizar conduta contrária aos deveres de honestidade e demais princípios constitucionais que regem a Administração Pública por meio de ato comissivo consciente que atentou contra os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. 11. Na hipótese dos autos, o reexame desses elementos, exaustivamente detalhados no acórdão recorrido, para depurar daí a legitimidade da conduta dos recorrentes - amparada pela existência da Lei Municipal que permitiria o aumento pretendido -, demanda o cotejo de norma local com os fatos narrados, o que é vedado pelas Súmulas 280/STF e 7/STJ. ATO LEGISLATIVO DE EFEITOS CONCRETOS E IMPROBIDADE 12. Inexiste, in casu, restrição à aplicabilidade da LIA. Não se cuida aqui de ato legislativo típico, de conteúdo geral e abstrato. Debate-se aqui norma de autoria do presidente da Câmara, cujos efeitos são concretos e delimitados à majoração de subsídios próprios e dos demais vereadores, em manifesta afronta ao texto constitucional e a despeito de inúmeros alertas feitos por instituições civis e pelo Ministério Público. 13. Em situações análogas, o STF e o STJ admitiram o repúdio de tal conduta com amparo na LIA, sem cogitar da aludida presunção de legitimidade/legalidade, por se tratar de ato ímprobo amparado em norma

(cfr. STF, RE 597.725, Relatora Min. Cármen Lúcia, publicado 25/09/2012; STJ, AgRg no REsp 1.248.806/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 29/6/2012; REsp 723.494/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 8/9/2009; AgRg no Ag 850.771/PR, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJ 22/11/2007; REsp 1.101.359/CE, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 9/11/2009). 14. Precedente desta Turma, relatado pelo eminente Ministro Castro Meira, lastreado em doutrina de Pedro Roberto Decomain, no sentido de que "A ação por improbidade administrativa não é meio processual adequado para impugnar ato legislativo propriamente dito. Isso não significa, todavia, que todos os atos a que se denomina formalmente de 'lei' estejam infensos ao controle jurisdicional por seu intermédio. Leis que usualmente passaram a receber a denominação de 'leis de efeitos concretos', e que são antes atos administrativos que legislativos, embora emanados do Poder Legislativo, podem ter sua eventual lesividade submetida a controle pela via da ação por improbidade administrativa (...)" (REsp 1.101.359/CE, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJe 9/11/2009). CONCLUSÃO 15. Recurso Especial parcialmente conhecido e não provido. (STJ - REsp: 1316951 SP 2012/0063735-1, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 14/05/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 13/06/2013)

Logo, conforme fundamentação supra, praticam improbidade administrativa os agentes públicos que, por ação ou omissão, descumprem os comportamentos pretendidos pelos diversos princípios constitucionais da Administração Pública, realizando mecanismos artificiosos consubstanciados na edição de norma para elevar irregularmente seu subsídio, na mesma legislatura, **em contrariedade ao disposto no art. 29, VI, da Constituição Federal**, burlando a legislação vigente.

Diante disso, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso.

Sem custas ou honorários advocatícios.

É como voto.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

De acordo.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

De acordo.

EMENTA

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LESÃO AO ERÁRIO E OFENSA A PRINCÍPIOS. AGENTES POLÍTICOS. AUMENTO DE SUBSÍDIO NA MESMA LEGISLATURA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE.

A Lei nº 8.429/92 aplica-se aos agentes ou ex-agentes políticos, detentores de mandato eletivo, e que abrangem toda e qualquer pessoa que, mantendo relação com a Administração pública, tenha praticado ato de improbidade administrativa.

Praticam improbidade administrativa os agentes públicos que, por ação ou omissão, descumprem os comportamentos pretendidos pelos diversos princípios constitucionais da Administração Pública, tal como a majoração da remuneração na mesma legislatura, bem como utilização de mecanismo para majorar sua remuneração, incompatível com forma de recebimento por meio de subsídio.

Recurso não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **2ª Câmara Especial** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, RECURSO NAO PROVIDO, A UNANIMIDADE, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR

Porto Velho, 13 de Junho de 2023

Relator HIRAM SOUZA MARQUES

RELATOR PARA O ACÓRDÃO

Assinado eletronicamente por: HIRAM SOUZA MARQUES

19/06/2023 16:42:11

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: 20186513



2306191642097810000002005

IMPRIMIR

GERAR PDF