



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjsp.jus.br

SENTENÇA

Processo nº: **0016020-06.2009.8.26.0114**
 Classe - Assunto: **Ação Civil de Improbidade Administrativa - Improbidade Administrativa**
 Requerente: **Ministerio Publico do Estado de São Paulo**
 Requerido: **Helio de Oliveira Santos**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **Wagner Roby Gidaro**

Vistos.

Vistos.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO promoveu **AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** contra **HELIO DE OLIVEIRA SANTOS** alegando, em síntese, as irregularidades constatadas no processo TC 002454/026/2005 que resultou na rejeição das contas do exercício de 2005 do mandato do requerido como Prefeito do Município de Campinas.

As irregularidades consistiram em aplicação de valor menor no ensino fundamental, gasto superior com pessoal e, finalmente, descumpriu

0016020-06.2009.8.26.0114 - lauda 1



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjsp.jus.br

determinação constitucional de quitação de precatórios.

Se verificou a insuficiente aplicação no ensino fundamental na ordem de 14,52%. A receita de impostos e transferências apurada no exercício remontaram R\$961.663.077,99 e o valor de aplicação no ensino fundamental foi de R\$140.290.005,56, isso considerando os restos a pagar de R\$3.502.029,32 do exercício de 2004 e quitados no ano de 2005.

Levando em consideração que a Lei n.º 9.424/96 impõe a aplicação mínima de 15% da receita, o que resultaria em R\$144.249.461,69, deixando de aplicar, portanto, R\$3.959.456,13 no ensino fundamental.

Também se verificaram gastos acima do limite legal com pessoal na ordem de 54,7% da receita corrente líquida do Município, pois como prevê a Lei n.º 101/2000, o limite de gastos com o pessoal do Poder Executivo é de 54%.

No exercício de 2005, o Município arrecadou como receita corrente líquida a importância de R\$1.250.481.938,03, o que permitiria realizar despesas com pessoal na ordem de R\$675.260.246,53. Todavia, o Município realizou despesa com pessoal no montante de R\$648.079.434,70, perfazendo o total de 54,72%, que implica em diferença de R\$8.819.188,17.

Finalmente, restou apurado pelo Tribunal de Contas que no ano de 2005, havia um débito de R\$72.642.528,32, sendo que somente houve pagamento de R\$207.022,54.

Descrevendo a doutrina e a jurisprudência em favor de suas alegações, requereu a condenação do requerido, como Prefeito Municipal, “glose tantos quantos foram necessários os funcionários demissíveis “ad nutum” para adequação de gastos nas despesas do pessoal; que garanta o investimento mínimo na educação fundamental, promovendo compensação financeira do valor que foi deixado de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjsp.jus.br

aplicar nos anos em que o Tribunal de Contas apurou insuficiência; que promova a quitação dos precatórios nos limites da previsão orçamentária para o exercício em curso, bem como faça a necessária provisão para o exercício futuro; também a condenação do requerida em infração administrativa contra as leis de finanças públicas, por deixar de ordenar ou promover a execução de medida para a redução do montante de despesas total com pessoal; também como incurso no artigo 11, “caput”, da Lei n.º8.429/92, com a perda de função pública, suspensão dos direitos políticos, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios; assim como ao pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da maior remuneração percebida quando no exercício ou o pagamento de multa civil de até duas vezes o valor gasto indevidamente” (fls. 14/15).

O requerido foi notificado e ofereceu defesa prévia alegando que o DD. Representante do Ministério Público foi precipitado na propositura da demanda e por não ter solicitado informações seguras e completas. De qualquer forma, se verifica que o Prefeito Municipal reduzir a despesa com pessoal ao patamar exigido no ano de 2006. Além disso, não houve improbidade no sentido de violação à lealdade, honestidade e boa fé.

Argumentou sobre a situação em que recebeu a Administração Pública dos governos anteriores, pois o Município passou por graves problemas e crises sistêmicas. Descreveu os problemas e inconsistências recebidas e que desde 1996 as contas do Município foram sistematicamente reprovadas pela fragilidade contábil.

Sobre as providências, cita a Portaria 65.683/2005 que criou uma comissão para analisar, instruir e apurar eventuais responsabilidades funcionais, além de providências para verificar os questionamentos nos processos do Tribunal de Contas.

Todas as medidas tomadas foram moralizadoras e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjsp.jus.br

de boa gestão.

Em preliminar, alegou impossibilidade jurídica do pedido por causa da inexistência de ação de improbidade administrativa contra prefeito, nos termos do entendimento do STF na Reclamação 2.138/DF. Também alegou a falta de interesse processual por ação baseada somente em rejeição de contas do TC, sem confirmação pela Câmara Municipal.

Alegou, ainda em preliminar. A conclusão do inquérito civil sem observância do devido processo legal. A inicial é inepta por inexistir demonstração dos atos que teriam sido praticados com infração ao disposto no art. 11, *caput*, I e II, da Lei de Improbidade Administrativa.

No mérito, sobre os tópicos apontados na inicial, argumenta sobre os gastos na educação e na complexidade da administração desses valores. Acrescenta que inicialmente o TC glosou valores por entender se tratarem de gastos indevidos, mas que ao final, por decisão em recurso, tais valores foram reconsiderados, concluindo sobre o gasto de 15,23%, maior, portanto, ao limite obrigatório.

Argumentou que os valores dos restos a pagar vindos de 2004 deveriam ser computados nos gastos de 2005, pois o requerido foi obrigado a assumir tais valores e na área do ensino fundamental, tais valores foram de R\$11.466.737,33, enquanto que o TC considerou somente R\$9.758.111,00.

Reclama, igualmente, que valores pagos deveriam ser considerados ao ensino, como: PASEP, despesas com pessoal realizadas com recursos do FUNDEF de saldo do exercício anterior, despesa concernente à contribuição dos funcionários da secretaria municipal de educação na aquisição de vales transportes e contribuições dos funcionários da secretaria municipal de educação para custear as despesas com inativos do sistema de previdência do município.

Também menciona os gastos com uniforme



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjsp.jus.br

escolar, não considerados pelo TC, mas que devem ser considerados para os fins da limitação constitucional. De qualquer forma, a Administração Pública sempre procurou amparar o ensino infantil em Campinas, até porque houve determinação judicial para atender à demanda reprimida de creches.

Em relação aos gastos com pessoal, explica que os valores se deram por causa da implantação do Plano de Cargos e Carreiras da administração anterior com impacto muito superior ao previsto. Ainda assim, as providências tomadas pelo requerido é que fizeram com que a Administração Pública cumprisse a determinação legal da LRF.

Sobre os precatórios, a defesa argumenta que vários estudos nos anos anteriores causaram a mudança de valores do débito da Municipalidade. Além disso, a mudança na Prefeitura Municipal de Campinas após a morte do Prefeito Antonio da Costa Santos fez com que valores não fossem pagos em 2004, o que acarretou o acréscimo da dívida para 2005. Ainda assim, o requerido determinou a revisão para estabelecer a correta ordem cronológica e com a eliminação de erros das administrações anteriores, o valor se alterou para R\$104.565.104,82.

Não conseguiu pagar integralmente a dívida, mas nos anos que se seguiram, a política de boa gestão demonstrou o cumprimento da ordem nos seguintes patamares: 2006 pagou R\$830.391,04, em 2007 pagou R\$12.922.470,92 e em 2008 quitou R\$17.033.812,86.

As dificuldades foram relatadas e argumenta que o Estado de São Paulo também não quitou regularmente suas dívidas em precatório e suas contas foram aprovadas.

Após essa descrição, descreveu a doutrina e a jurisprudência no sentido de que improbidade não significa ilegalidade, inexistindo demonstração de dolo ou culpa grosseira.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjsp.jus.br

Impugnou especificamente os pedidos da inicial e requereu o não recebimento do pedido.

Manifestação do DD. Representante do Ministério Público a fls. 674/680.

Afastada a defesa prévia (fls. 682/686), o requerido foi citado e reiterou suas manifestações de defesa.

Réplica a fls. 838/857.

Em 09 de outubro de 2009, o feito foi suspenso por determinação no Agravo de Instrumento oferecido pelo requerido.

O mérito foi julgado em 04 de agosto de 2010, negando-se provimento ao recurso. O V. Acórdão foi comunicado a este Juízo em 10 de fevereiro de 2011 e, então, o procedimento retomou seu rumo normal.

Após, o requerido pleiteou gratuidade de justiça e este Juízo indeferiu o pedido. Em agravo de instrumento, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo concedeu o benefício.

É O RELATÓRIO.

DECIDO.

Cabe julgamento antecipado da lide nos termos do artigo 330, I, do Código de Processo Civil, uma vez que a matéria discutida é de direito e os fatos estão devidamente comprovados pelos documentos juntados pelas partes.

As provas requeridas são absolutamente dispensáveis. Trata-se de ação de improbidade administrativa onde o Ministério Público atribui ao ex-prefeito municipal a má gestão do orçamento, com infringência da Lei de

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

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjsp.jus.br

Responsabilidade Fiscal, pela falta de aplicação dos valores devidos em educação e pelo descumprimento dos precatórios.

A prova requerida pelo requerido foi a pericial, mas a nomeação de perito para analisar as contas da Prefeitura Municipal de Campinas é inviável. Primeiro porque seriam necessários vários profissionais somente para verificar os números da receita e dos gastos, análise dos vários contratos e todos os débitos da Administração Pública. Nem mesmo uma auditoria seria suficiente para verificar todos esses números. Depois, o tempo dessa verificação seria demasiado.

Por outro lado, ainda que se diga que o gasto de dinheiro e tempo não possa ser obstáculo, é necessário verificar que os números, propriamente ditos, não são objetos de controvérsia.

Com efeito, analisando detalhadamente os pontos da contestação apresentada, se verifica que o requerido alega impossibilidade de cumprimento das metas mencionadas justamente em razão da situação financeira da Administração Pública Municipal proveniente de governos anteriores e o Ministério Público não negou esse fato.

Assim, em relação aos números, não há controvérsia. A questão é saber se ainda com esses números negativos e restos a pagar chamados pelo requerido de “herança” de governos anteriores o requerido deve responder pelo não cumprimento das metas e pela gestão apresentada.

Destarte, tenho que a prova pericial não deva ser produzida.

A prova testemunhal também é dispensável, seja pelos fundamentos já elencados em relação à prova pericial, seja porque as questões são técnicas e apresentadas à saciedade nos documentos juntados aos autos.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjsp.jus.br

Por isso, madura a causa para o julgamento.

Sobre as preliminares levantadas pelo requerido, tenho que a improbidade de prefeito municipal deve ser julgada neste primeiro grau, pois os argumentos apresentados pelo requerido no sentido de que o Supremo Tribunal Federal tenha entendido, na Reclamação 2.138, que a improbidade administrativa dos agentes políticos somente pode ser punida como crime de responsabilidade e não pela ação de improbidade.

Por primeiro, aquele julgado não é *erga omnes*, tendo aplicação específica e somente para os casos de Ministro de Estado. Depois, a Lei de Improbidade Administrativa não excepciona os agentes políticos, notadamente chefes do Poder Executivo, que em muito podem praticar atos ali definidos.

Neste sentido, já decidiu o próprio STF:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU PARA JULGAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONTRA PREFEITO MUNICIPAL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N. 10.628/2002. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO (STF – 2.ª Turma – AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 444.042 SÃO PAULO – Rel. Min. Carmen Lúcia – j. 25 de setembro de 2012).

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRERROGATIVA DE FORO. APLICAÇÃO A AGENTES POLÍTICOS. INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO IMPROVIDO. I – A prerrogativa de função para prefeitos em processo de improbidade administrativa foi declarada inconstitucional pela ADI 2.797/DF. II – Agravo regimental improvido (STF – 1.ª Turma – AI 678927 AgR/SP – Rel. Min. Ricardo Lewandowski – j. 02 de dezembro de 2010).

EMENTA: PROCESSUAL. ATO DE IMPROBIDADE DE PREFEITO MUNICIPAL. CONFIGURAÇÃO COMO CRIME DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA DO JUIZ MONOCRÁTICO PARA PROCESSAR E JULGAR O FEITO. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE MATERIAL COM OS PARADIGMAS INVOCADOS. AGRAVO IMPROVIDO. I - Os paradigmas invocados pelo agravante



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjsp.jus.br

dizem respeito à estipulação da competência desta Suprema Corte, para processar e julgar os crimes de responsabilidade cometidos por Ministros de Estado. II - O STF tem entendido, nessas hipóteses, que os atos de improbidade administrativa devem ser caracterizados como crime de responsabilidade. III - Na espécie, trata-se de prefeito municipal processado por atos de improbidade administrativa que entende ser de competência originária do Tribunal de Justiça local, e não do juiz monocrático, o processamento e julgamento do feito. IV - Não há identidade material entre o caso sob exame e as decisões invocadas como paradigma. V - Agravo improvido (STF – Tribunal Pleno – Rcl 6034 MC-AgR / SP – Rel. Min. Ricardo Lewandowski – j. 25 de junho de 2008).

A rejeição das contas da Prefeitura pela Câmara Municipal também não é requisito fundamental para análise da improbidade. O que se verifica é a ocorrência do ato assim caracterizado e isso pode ser analisado no provimento jurisdicional.

A falta de inquérito não pode ser alegado pelo requerido como causa de extinção sem julgamento do mérito. Por primeiro, houve investigação pelo Ministério Público e o cumprimento do artigo 17, § 7.º, da Lei n.º 8.249/92 tem o objetivo de proporcionar o indeferimento da inicial com a manifestação do acusado. Disso prescinde o inquérito civil ou o contraditório nessa via administrativa.

A inicial é absolutamente perfeita e descreve detalhadamente todos os fatos e pontos necessários para a defesa do requerido e análise deste juízo.

Finalmente, necessário observar que o requerido **NÃO É MAIS O PREFEITO MUNICIPAL DE CAMPINAS**. Em razão disso, ficam prejudicados os pedidos relacionados ao cumprimento de obrigações enquanto chefe do Poder Executivo Municipal.

O Ministério Público efetuou os seguintes pedidos na inicial:

Condenação do requerido, como Prefeito Municipal, para que “glose tantos quantos foram necessários os funcionários demissíveis “ad nutum” para adequação de gastos nas despesas do pessoal; que garanta o



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjsp.jus.br

investimento mínimo na educação fundamental, promovendo compensação financeira do valor que foi deixado de aplicar nos anos em que o Tribunal de Contas apurou insuficiência; que promova a quitação dos precatórios nos limites da previsão orçamentária para o exercício em curso, bem como faça a necessária provisão para o exercício futuro; também a condenação do requerida em infração administrativa contra as leis de finanças públicas, por deixar de ordenar ou promover a execução de medida para a redução do montante de despesas total com pessoal; também como incurso no artigo 11, “caput”, da Lei n.º 8.429/92, com a perda de função pública, suspensão dos direitos políticos, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios; assim como ao pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da maior remuneração percebida quando no exercício ou o pagamento de multa civil de até duas vezes o valor gasto indevidamente” (fls. 14/15).

Entretanto, permanecem os pedidos de condenação às penalidades previstas na Lei n.º 8.429/92, *com a perda de função pública, suspensão dos direitos políticos, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios; assim como ao pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da maior remuneração percebida quando no exercício ou o pagamento de multa civil de até duas vezes o valor gasto indevidamente* (fls. 14/15).

Em razão disso, ficam prejudicadas as alegações preliminares da contestação no sentido de que falta interesse jurídico ao autor ao pedido daquelas obrigações próprias do representante da Administração Pública.

A ação deve ser julgada no mérito.

São três as condutas caracterizadas pelo Ministério Público como atos de improbidade administrativa: aplicação de valor menor no ensino fundamental, gasto superior com pessoal e, descumprimento de determinação constitucional de quitação de precatórios.

Pela alegação do Ministério Público, verificou-se a insuficiente aplicação no ensino fundamental na ordem de 14,52%. A receita de impostos e transferências apurada no exercício remontaram R\$961.663.077,99 e o valor de aplicação



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjsp.jus.br

no ensino fundamental foi de R\$140.290.005,56, isso considerando os restos a pagar de R\$3.502.029,32 do exercício de 2004 e quitados no ano de 2005.

Levando em consideração que a Lei n.º 9.424/96 impõe a aplicação mínima de 15% da receita, o que resultaria em R\$144.249.461,69, deixando de aplicar, portanto, R\$3.959.456,13 no ensino fundamental.

Descreve o artigo 212, da Constituição Federal:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009\)](#)

§ 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#) [\(Vide Decreto nº 6.003, de 2006\)](#)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)

É clara a determinação constitucional de aplicação de 25% da *receita resultante de impostos*. O artigo 60 do ADCT fez referência a essa aplicação e menciona a criação de um fundo de manutenção da educação. A Lei n.º 9.424/96 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que estava em vigência em 2005, até ser revogada pela Lei n.º 11.494/2007.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjsp.jus.br

O artigo 60 ADCT também foi alterado em 2006, para constar a distribuição dos valores ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#). [\(Vide Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#).

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#).

Assim, levando em consideração os números apresentados pelo Tribunal de Contas, enquanto o requerido deveria aplicar o montante de 25% na Educação, aplicou somente 24,87%, sendo 13,98% no ensino fundamental e 10,88% no ensino infantil.

As alegações do requerido no sentido de que havia restos a pagar do governo anterior e que outras verbas deveriam ser consideradas no cálculo não podem ser acolhidas. Por primeiro, porque tais verbas foram efetivamente calculadas e levadas em consideração e porque ainda assim, a divisão da aplicação resulta inferior ao correto, pois o ensino fundamental permanece abaixo do patamar constitucional.

Descreveu o Tribunal de Contas, através dos valores e documentos apresentados, os valores após a aplicação dos restos a pagar de 2004



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjsp.jus.br

e inclusão dos valores de PASEP, naquilo que pertine à Educação, da seguinte forma:

Receita de Impostos e Transferências	961.663.077,99	
Ensino Fundamental		
Aplicação apurada no proc adm	136.787.986,24	
(+) Restos a pagar 2004	3.502.019,32	
Aplicação após análise de Reexame	140.290.005,56	14,59%
Educação Infantil		
Aplicação apurada no proc adm	105.522.239,25	
(+) Restos a pagar 2004	6.256.091,68	
Aplicação após análise de Reexame	111.778.330,93	11,62%
Total das Despesas	252.068.336,49	26,21%

Esta é a definição do Acórdão proferido em pedido de Reexame já efetuado pela Prefeitura Municipal de Campinas no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que ainda fundamentou (fls. 155/156):

O recurso pretende, inicialmente, a inclusão, no cálculo, das despesas inscritas em restos a pagar durante o exercício de 2004 e pagas com recursos de 2005, no valor de R\$11.466.737,33. Como aponta o Setor de Cálculos (fls. 894/909), o relatório da auditoria nas contas de 2004 (fls. 883/893), mostra que, do valor solicitado (R\$11.466.737,33), diante da disponibilidade financeira em 31-01-05, de R\$674.009,48, o valor dos restos a pagar inscritos em 2004 e pagos em 2005, é de R\$9.758.111,00 (R\$3.502.019,32, no ensino fundamental, R\$6.256.091,68 no infantil). Esse valor deve ser incluído no cálculo. Já o valor dos restos a pagar do FUNDEF, sem disponibilidade financeira, não pode ser incluído no cálculo de 2005, porque foi considerado no cálculo em 2004 e porque não interfere nos cálculos de agora (cf. 892/803).

Quanto às despesas com o PASEP, este pedido de reexame, a exemplo da defesa inicial, não demonstra a efetiva contabilização do valor pretendido. Subsiste, portanto, a informação constante do processo acessório 3, que noticia, na despesas com pessoal, o recolhimento de R\$612.193,14 (fl. 388, acessório 3), do qual já foi apropriada a parte correspondente ao ensino, sendo R\$43.695,29 no fundamental e R\$ 109.353,00 no infantil. A documentação em que o recurso se apoia é inconsistente e não tem amparo nos documentos inicialmente apresentados pela própria Prefeitura, como demonstrou o Setor de Cálculos, não havendo fundamento para crescer a cifra de R\$894.828,39. Pagamentos por conta de parcelamento de 60 meses não podem ser computados porque não



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjsp.jus.br

comprovado que se referem a valores referentes ao ensino e ao período de interesse.

Por outro lado, como também observado pela Unidade de Cálculo, as despesas realizadas com recursos do FUNDEF de saldo de exercício anterior (2004), não produzem efeito nos 25% de 2005. A contribuição dos funcionários da Secretaria da Educação para aquisição de vales transportes e para custear despesas com inativos do Sistema de Previdência do Município não pode ser computada por se tratar de custeio realizado mediante desconto da remuneração dos servidores públicos; não, com a receita de impostos. Referidas despesas não se enquadram, ademais, dentre as admitidas pelo artigo 70 da LDB.

Com o acréscimo possível e já mencionado, a aplicação total no ensino fica definida em 26, 2% da receita de impostos, inclusive transferências, sendo 14,5% no ensino fundamental. O investimento no ensino fundamental continua sendo, portanto, inferior ao mínimo exigido pelo artigo 60, "caput", do ADCT e pelo artigo 7.º da Lei n.º 9.424, de 24-12-96, o que, por si só, é determinante da confirmação do parecer desfavorável às contas.

Destarte, a situação em que o requerido recebeu a Prefeitura Municipal de Campinas de governos anteriores foi levada em consideração, tanto que somados os valores de restos a pagar de 2004. Não pode, por outro lado, o Prefeito Municipal se esconder atrás das contas negativas da Prefeitura Municipal sempre que houver troca de governo, pois há o princípio da continuidade dos serviços públicos que impede o agente de levantar essa bandeira para isenção de sua responsabilidade.

Por isso, cabe ao Prefeito Municipal equacionar os valores do orçamento e de seus gastos de forma a cumprir os limites e metas impostos pela legislação e encabeçados pela Constituição Federal. Assim fosse, poderia o alcaide descumprir deliberadamente tais limites no primeiro ano do mandato.

Em relação aos valores relacionados aos servidores, o TC também foi expresso e verificou que no tocante à educação, tais valores foram efetivamente considerados.

Não se fecha os olhos para as providências tomadas pelo Sr. Prefeito Municipal em 2005, como apuração de responsabilidades de servidores e governos anteriores, bem assim sobre a implantação de projetos importantes



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjsp.jus.br

como de criação de creches. Porém, isso é da administração e longe de ser justificativa de descumprimento dos limites da lei, são políticas públicas esperadas da Administração Pública.

Também corretamente foram glosados os valores de vale transporte dos servidores da educação e pagamento dos servidores inativos, pois no primeiro caso há contribuição dos servidores e no segundo caso, pelo sistema de Previdência dos Servidores Públicos Municipais, houve pagamento pela contribuição patronal da Prefeitura Municipal de Campinas e também por todos os servidores.

Restou somente os gastos com uniformes escolares e a merenda escolar, mas cujos valores já se entendeu serem indevidos nesse cálculo. Nestes termos, já entendeu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Improbidade administrativa. Agente político. Legitimidade para figurar no pólo passivo. Cerceamento de defesa. Inocorrência. Gasto excessivo com pessoal. Fato incontroverso, que prescindia de provas. Prefeito que destinou, ao ensino, apenas 19,26% das receitas. Percentual inferior ao mínimo legal. Réu que não apontou irregularidades nos números do Tribunal de Contas. Desnecessária a apresentação de documentos, pela prefeitura de Cajamar. Gastos com assistência médica, merenda escolar e aquisição de cestas básicas para funcionários que não integram o total das despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. Valores excluídos de restos a pagar que também não poderiam ser computados, por expressa vedação legal (art. 59, § 1º, da lei n. 4.320/64 c/c art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal). Correta r. sentença que reconheceu o ato de improbidade administrativa. Recurso desprovido (TJSP – 8.ª Câm. Direito Público – Apelação nº 9193857-14.2007.8.26.0000 – Rel. Des. Carvalho Viana – j. 26 de outubro de 2011).

As alegações do requerido são superficiais e inócuas para impedir a aplicação da legislação, pois o descumprimento da Constituição Federal é claro. Como bem descrito no V. Acórdão, cujo voto do relator Des. Osvaldo de Oliveira, *é insofismável que a rigidez e a seriedade da prescrição constitucional não dão margem a dúvida quanto à aplicação dos patamares mínimos de investimento público para o desenvolvimento da educação. A divergência de entendimento sobre a inclusão da receita e da despesa do FUNDEF no cálculo do percentual constitucional obrigatório não*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjsp.jus.br

tem razão de ser, considerando a prioridade que a Magna Carta quis conferir ao investimento público direcionado à educação, de maneira que não se poderia presumir o contrário:

APELAÇÃO CÍVEL RESPONSABILIDADE CIVIL - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. 1. Aplicação de percentual inferior ao patamar mínimo de vinte e cinco por cento (25%) constitucionalmente exigido para o desenvolvimento da educação Artigo 212, caput, da Constituição Federal Inserção de receita do FUNDEF para o cálculo do percentual constitucional Descabimento Apropriação de recursos do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e da QESE (Quota Estadual do Salário Educação) para equacionar as contas públicas Desvio de finalidade Cometimento de ato de improbidade administrativa Tipificação da situação casuística do artigo 11, caput, da Lei nº. 8.429/92 Infringência ao princípio constitucional da legalidade - Aplicação das sanções do artigo 12, inciso III, da Lei nº. 8.429/92, com exceção do ressarcimento de dano ao erário e de multa civil - Reforma da sentença. 2. Recurso provido, em parte (TJSP – 12.ª Câm. Direito Público – Apelação nº 0270247-13.2009.8.26.0000 – Rel. Des. Osvaldo de Oliveira – j. 11 de abril de 2012).

Portanto, irrefutável o descumprimento do artigo 212, da Constituição Federal.

Também se verificaram gastos acima do limite legal com pessoal na ordem de 54,7% da receita corrente líquida do Município, pois como prevê a Lei n.º 101/2000, o limite de gastos com o pessoal do Poder Executivo é de 54%.

No exercício de 2005, o Município arrecadou como receita corrente líquida a importância de R\$1.250.481.938,03, o que permitiria realizar despesas com pessoal na ordem de R\$675.260.246,53. Todavia, o Município realizou despesa com pessoal no montante de R\$648.079.434,70, perfazendo o total de 54,72%, que implica em diferença de R\$8.819.188,17.

Mais uma vez, o requerido levanta a hipótese de que as circunstâncias em que foi recebido o mandato de Prefeito, com “implantação de Plano de Cargos e Carreiras e Salários pela administração anterior e o impacto orçamentário” foram suficientes para o descumprimento do limite legal.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjsp.jus.br

Todavia, esses argumentos não podem ser acolhidos.

Faz previsão o artigo 169, da Constituição Federal:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

...

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - exoneração dos servidores não estáveis. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) [\(Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

A matéria foi regulamentada pela Lei Complementar 101/2000, que prevê:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Art. 19. Para os fins do disposto no [caput do art. 169 da Constituição](#), a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjsp.jus.br

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

...

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Entretanto, como se verifica do cálculo apresentado pelo Tribunal de Contas, a Prefeitura Municipal de Campinas no ano de 2005 ultrapassou o limite estabelecido pela Constituição Federal e pela Lei n.º 101/2000.

A verificação pela auditoria, do atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal revelou outra falha grave: a extrapolação do limite de despesas com o pessoal, fixado pelo artigo 20, III, "b", em 54% da RCL; elas corresponderam a 55,6%.

A Unidade de Cálculos (fl. 908) realizou algumas correções nos demonstrativos elaborados pela auditoria (fl. 165), de endosso. Daí resulta a seguinte posição:

Discriminação	Valor R\$
Receita Corrente Líquida	1.250.225.634,92
Despesas com pessoal	
Administração Direta	570.709.636,57
Administração Indireta	187.814.582,61
(-) Deduções	56.765.428,32
(-) Vale Refeição	17.679.356,16
Total das Despesas	684.079.434,70
Percentual	54,72%

Portanto, irrefutável o descumprimento do artigo 169, da Constituição Federal.

Finalmente, restou apurado pelo Tribunal de Contas que no ano de 2005, havia um débito de R\$72.642.528,32, sendo que somente



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjsp.jus.br

houve pagamento de R\$207.022,54.

O valor do pagamento efetuado pelo requerido é por demais diminuto, deixando de cumprir com as determinações judiciais e além de prejudicar os credores, ainda deixou acumular os valores com juros moratórios e compensatórios nos casos próprios.

Descreveu a decisão do Tribunal de Contas:

O insuficiente pagamento durante o exercício nega cumprimento ao sistema constitucional, permitindo o crescente endividamento público e o sumário descumprimento de obrigações existentes. É procedimento que desconsidera o credor, cujo direito já foi reconhecido pelo Judiciário e que não dispõe dos instrumentos típicos de execução previstos no Direito Brasileiro; deixa-os submetidos à vontade do Executivo. Não há, “data venia” como relevar esse procedimento no caso concreto. Por isso, nessa situação a jurisprudência desta Corte reiteradamente tem reprovado as contas anuais da Prefeitura.

O entendimento desta Corte é no seguinte sentido: o Município deverá realizar “pagamento no mínimo de 10% do saldo de exercícios anteriores mais o total do Mapa dos Precatórios do exercício. Sem esse pagamento mínimo, as contas anuais vem sendo reprovadas por esta Corte”.

Essa orientação atende à “reserva do possível”, preconizada pela jurisprudência do colendo Supremo Tribunal Federal, ao presumir que todo o estoque de exercícios anteriores seja anterior à Emenda n. 30 e, além disso, que se refira somente a precatórios não alimentares. Contentar-se com menos aimplicaria continuar protelando a grave questão dos precatórios, tolerando o endividamento dos Municípios e a irresponsabilidade fiscal, com o grave cortejo de suas consequências, inclusive o pagamento do serviço da dívida e o comprometimento de exercícios futuros (fls. 157/158).

Portanto, irrefutável o descumprimento da ordem constitucional a respeito dos precatórios.

As alegações do requerido no sentido de que tal ilegalidade não corresponde à improbidade também não podem ser acolhidas. Como já decidido pelo Superior Tribunal de Justiça, *para a configuração do ato de improbidade não se exige que tenha havido dano ou prejuízo material. O ato de improbidade é constatado de forma objetiva, independentemente de dolo ou de culpa e é punido em outra*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjsp.jus.br

esfera, diferentemente da via penal, da via civil ou da via administrativa. Diante das Leis de Improbidade e de Responsabilidade Fiscal, inexistente espaço para o administrador "desorganizado" e "despreparado", não se podendo conceber que um Prefeito assumira a administração de um Município sem a observância das mais pequenas regras de direito público.

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATO DE IMPROBIDADE – EX-PREFEITO – CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES MUNICIPAIS SOB O REGIME EXCEPCIONAL TEMPORÁRIO – INEXISTÊNCIA DE ATOS TENDENTES À REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO DURANTE TODO O MANDATO – OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA MORALIDADE. 1. Por óbice da Súmula 282/STF, não pode ser conhecido recurso especial sobre ponto que não foi objeto de questionamento pelo Tribunal a quo. 2. Para a configuração do ato de improbidade não se exige que tenha havido dano ou prejuízo material, restando alcançados os danos imateriais. 3. O ato de improbidade é constatado de forma objetiva, independentemente de dolo ou de culpa e é punido em outra esfera, diferentemente da via penal, da via civil ou da via administrativa. 4. Diante das Leis de Improbidade e de Responsabilidade Fiscal, inexistente espaço para o administrador "desorganizado" e "despreparado", não se podendo conceber que um Prefeito assumira a administração de um Município sem a observância das mais pequenas regras de direito público. Ainda que se cogite não tenha o réu agido com má-fé, os fatos abstraídos configuram-se atos de improbidade e não meras irregularidades, por inobservância do princípio da legalidade. 5. Recurso especial conhecido em parte e, no mérito, improvido (STJ – 2.ª Turma – REsp 708170 – Rel. Min. Eliana Calmon – j. 06 de dezembro de 2005).

No Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o mesmo entendimento se verifica:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Improbidade Administrativa Inobservância do artigo 212 da Constituição Federal – Prefeito Municipal que deixou de aplicar percentuais mínimos e legalmente previstos na Carta Magna para o setor de educação – Improbidade caracterizada Artigo 11 da lei 8.429/92 que não exige para configuração das condutas nele descritas a existência do elemento subjetivo dolo Sentença de improcedência que merece reforma - Sanções previstas na Lei 8429/92 que não precisam ser aplicadas em

bloco Ausência de prova de enriquecimento ilícito do Réu ou de que tenha desviado as quantias em benefício próprio ou de terceiro, o que justifica a adequação das penas. Recurso de apelação parcialmente provido (TJSP – 12.ª Câmara. Direito Público – APELAÇÃO: 0005490-90.2011.8.26.0495 – Rel. Des. Leonel Costa – j. 10 de junho de 2013).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjsp.jus.br

Acrescenta o E. Relator:

Induvidosa, pois, a ocorrência da improbidade no caso, na espécie do artigo 11 da Lei 8429/92: *“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 as instituições, e notadamente...”* E, nesse sentido, os seguintes julgados:

0265281-07.2009.8.26.0000 Apelação Relator(a): Castilho Barbosa - Comarca: Marília - Órgão julgador: 1ª Câmara de Direito Público - Data do julgamento: 25/09/2012 - Data de registro: 26/09/2012 - Outros números: 9560195100 - Ementa: Ação Civil Pública Improbidade administrativa Configurado o descumprimento das normas constitucionais e legais pelo ex Prefeito ao não atribuir o percentual mínimo obrigatório previsto na Carta Federal da arrecadação de impostos para a verba destinada à educação Inteligência dos artigos 212 da Constituição Federal e 60 do ADCT - Imposição das penalidades dispostas no artigo 12, III da Lei nº 8.429/92 Admissibilidade - Manutenção da sentença - Recurso desprovido. 0270247-13.2009.8.26.0000 Apelação Relator(a): Osvaldo de Oliveira - **5ª Câmara de Direito Público**

Comarca: Leme - Órgão julgador: 12ª Câmara de Direito Público - Data do julgamento: 11/04/2012 - Data de registro: 13/04/2012 - Outros números: 9603955000 - Ementa: APELAÇÃO CÍVEL RESPONSABILIDADE CIVIL - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

1. Aplicação de percentual inferior ao patamar mínimo de vinte e cinco por cento (25%) constitucionalmente exigido para o desenvolvimento da educação Artigo 212, caput, da Constituição Federal Inserção de receita do FUNDEF para o cálculo do percentual constitucional Descabimento Apropriação de recursos do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e da QESE (Quota Estadual do Salário Educação) para equacionar as contas públicas Desvio de finalidade Cometimento de ato de improbidade administrativa Tipificação da situação casuística do artigo 11, caput, da Lei nº. 8.429/92 Infringência ao princípio constitucional da legalidade - Aplicação das sanções do artigo 12, inciso III, da Lei nº. 8.429/92, com exceção do ressarcimento de dano ao erário e de multa civil - Reforma da sentença. 2. Recurso provido, em parte.

9076509-72.2007.8.26.0000 Apelação Relator(a): Vicente de Abreu Amadei - Comarca: Ribeirão Bonito - Órgão julgador: 1ª Câmara de Direito Público - Data do julgamento: 09/08/2011 - Data de registro: 10/08/2011 - Outros números: 6598535100 - Ementa: APELAÇÃO Ação Civil Pública Improbidade administrativa Cerceamento de defesa, por julgamento antecipado da lide, inócua Adequação da via eleita Aplicação da Lei de Improbidade Administrativa Agente político, ex-Prefeito, suscetível de prática de ato de improbidade administrativa, sem prejuízo de eventual responsabilidade política e criminal Improbidade consistente na aplicação de percentual inferior ao mínimo constitucional destinado ao ensino (25%), e má administração de verbas públicas (despesas excessivas com pessoal, sem previsão orçamentária)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjsp.jus.br

Inteligência do art. 212 da CF/88 c.c. art. 69, §5º, I a III, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, e, ainda, do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal Dano patrimonial ao erário, em sentido próprio, não caracterizado Classificação da improbidade apenas no art. 11, II, da Lei nº 8.429/92 Proporcionalidade das sanções. Recurso parcialmente provido, com reclassificação e redução das sanções aplicadas, apenas para a de suspensão de direitos políticos e a de contratação com a Administração ou recebimento de benefícios ou incentivos públicos. 1. Maduro o feito para o julgamento, não há cerceamento de defesa, por julgamento antecipado da lide. 2. Ação civil pública é via adequada para causa relativa à improbidade administrativa. 3. O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público? (Súmula 329 do STJ). 4. Prefeito é agente público suscetível à aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, sem prejuízo de eventual responsabilidade política e criminal. 5. Desrespeito ao percentual mínimo constitucional destinado ao ensino (25%) e má administração das verbas públicas, com realização de despesas com pessoal em excesso, sem previsão orçamentária, inclusive nos últimos 180 dias do mandato eletivo, configura ato de improbidade administrativa (art. 11, II, da Lei nº 8.429/92 c.c. arts. 212 CF, 69, §5º, I a III, da LDBE, e 42 da LRF), ainda que ausente dano patrimonial ao erário, em sentido próprio.

Portanto, a r.sentença merece ser reformada, para julgar parcialmente procedente a ação civil pública, condenando o Réu ao pagamento de multa civil que fixo no valor equivalente a uma vez o último subsídio recebido por ele. Sem condenação em verbas sucumbenciais, pois incabível na espécie. Pelo exposto, voto pelo parcial provimento do recurso de apelação.

APELAÇÃO CÍVEL - Ação Civil Pública - Municipalidade de Álvares Machado Agentes políticos que teriam recebido pagamentos a maior Leis Municipais nºs 2.184/00 e 2.231/01 Reajuste dos subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito quando já ultrapassado o limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal para gastos com pessoal Despesas com inativos e pensionistas que devem integrar a despesa com pessoal Inteligência do artigo 18 da Lei Complementar nº 101/2000 - Gasto com o plano de saúde dos servidores municipais que não deve integrar a despesa com pessoal Dedução da despesa que ainda mantém o patamar acima do limite - Prejuízo ao erário Necessidade de ressarcimento Atos de improbidade administrativa que são punidos a título de dolo ou culpa - Responsabilidade solidária dos réus quanto ao ressarcimento da importância indevidamente recebida pelo Vice-Prefeito - Sentença de procedência mantida, com observação Recurso desprovido (TJSP – 5.ª Câmara. Direito Público – Apelação Nº 0028598-61.2009.8.26.0482 – Rel. Des. Maria Laura Tavares – j. 10 de junho de 2013).

É caso, pois, de aplicação da Lei n.º 8.429/92.

A lei estabelece as conseqüências ao agente



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjst.jus.br

público que praticou quaisquer das condutas descritas na lei, precisamente nos artigos 9.º (atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito), artigo 10 (atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário público) e artigo 11 (atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública).

A tipificação de quaisquer dessas condutas incide na aplicação das penas previstas no artigo 12 da mesma lei, que estabelece penas diferentes a cada um dos artigos tipificadores das condutas consideradas de improbidade administrativa.

O artigo 11, inciso I, descreve que 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:*

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício.

Esta é situação dos autos.

Prevê o artigo 12, do mesmo diploma:

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: [\(Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009\).](#)

...

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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjsp.jus.br

conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Como o requerido **NÃO É MAIS PREFEITO MUNICIPAL**, resta somente a aplicação das penalidades descritas como: suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, mais o pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida e proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios fiscais.

A suspensão dos direitos políticos e proibição de contratação com o Poder Público devem ser aplicados pelo prazo máximo. Mas a multa será aplicada, razoavelmente, dos valores percebidos pelo ex-prefeito no ano de 2005, ou seja, doze vezes o valor da remuneração mensal de prefeito do Município de Campinas no ano de 2005, devidamente corrigido.

Diante do exposto e de tudo o mais que dos autos consta **JULGO PROCEDENTE A AÇÃO** movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, para **condenar** o requerido **HÉLIO DE OLIVEIRA SANTOS**, às seguintes cominações, nos termos do artigo 12 da Lei n.º 8.429/92, por improbidade administrativa a teor do artigo 11, I e II, do mesmo diploma legal:

- 1) À suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 05 (cinco) anos;
- 2) A recolher aos cofres públicos a multa civil de 12 (doze) vezes o valor da remuneração mensal percebida durante o ano de 2005;
- 3) Fica proibido 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 03 (três) anos.

Condeno o requerido ao pagamento das custas e

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

COMARCA DE CAMPINAS

FORO DE CAMPINAS

2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Avenida Francisco Xavier de Arruda Camargo, 300, Bloco A Sala 133 - Jd. Santana

CEP: 13088-901 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3756-3628 - E-mail: campinas2faz@tjsp.jus.br

despesas processuais, bem como honorários advocatícios, que ora arbitro, moderadamente, em 10% sobre o valor da multa civil aplicada.

A execução das verbas sucumbenciais arbitradas nesta sentença estará subordinada à prova pelo vencedor de que o vencido perdeu a condição de necessitado, nos termos do artigo 12, da Lei n.º 1.060/50.

P. R. I.

Campinas, 02 de julho de 2013.

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