



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 0000242-15.2005.8.26.0541

Registro: 2024.0000791784

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação Cível nº 0000242-15.2005.8.26.0541, da Comarca de Santa Fé do Sul, em que é apelante/apelado M. P. DO E. DE S. P., são apelados/apelantes O. DAS N., L. A. P., M. A. F., C. C. C., G. H. A. F. (E OUTROS(AS)), R. A. A. F. e O. L. B., Apelados P. C. A. e I. F. M. B..

ACORDAM, em 6ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Adequaram a fundamentação do V. Acórdão, porém, mantiveram o resultado do julgamento anterior. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores SILVIA MEIRELLES (Presidente), JOEL BIRELLO MANDELLI, SIDNEY ROMANO DOS REIS E ALVES BRAGA JUNIOR.

São Paulo, 26 de agosto de 2024.

MARIA OLÍVIA ALVES
RELATORA
Assinatura Eletrônica

Voto nº. 34.713

Apelação nº. 0000242-15.2005.8.26.0541

Apelantes/Apelados: M.P. do. E. de S. P., O. das N. e outros



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
 Apelação Cível Nº 0000242-15.2005.8.26.0541

Comarca: 1ª Vara Judicial do Foro de Santa Fé do Sul

Juiz: Dr. José Gilberto Alves Braga Júnior

Turma Julgadora anterior: Desa. Maria Olívia Alves (Relatora), Des. Evaristo dos Santos (2º Juiz), Des. Leme de Campos (3º Juiz), Des. Sidney Romano dos Reis (4º Juiz) e Des. Reinaldo Miluzzi (5º Juiz)

APELAÇÕES – Ação civil pública - Improbidade administrativa – Pagamento de notas fiscais frias – Município de Santa Fé do Sul – Parcial procedência – Condenação de parte dos corréus – Provimento parcial do recurso do Ministério Público, para a condenação dos acusados, com exceção apenas do corréu E. A. G. – Não provimento dos recursos dos réus condenados em primeiro grau - Interposição de recursos especial e extraordinário - Remessa para eventual adequação da fundamentação e/ou manutenção da decisão, em razão do julgamento do mérito do RE nº 843.989/PR, Tema nº 1.199 do Col. STF – Tese firmada no sentido de que a nova Lei nº 14.230/21 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior, sem condenação definitiva, em virtude da revogação expressa do tipo culposo – Necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva e a presença de dolo – Condutas atribuídas aos acusados e que foram confirmadas na instrução processual que configuram atos dolosos de improbidade administrativa – Responsabilização dos acusados que se encontra em conformidade com a tese firmada em repercussão geral – Precedente – Adequação da fundamentação, porém, mantido o resultado do julgamento anterior.

Adotado o relatório de fls. 5.979/5.986, acrescento que, nos termos do V. Acórdão de fls. 5.990/6.019, a Turma Julgadora rejeitou a matéria preliminar, deu parcial provimento ao recurso de apelação do M. P. do. E. de S. P., para a condenação dos acusados na ação civil pública por ato de improbidade administrativa, com exceção do corréu E. A. G., e negou provimento aos recursos de apelação interpostos pelos acusados O. das N., L. A. P., S. P. N., M. C. R., M. A. F., C. C. C., G.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
 Apelação Cível Nº 0000242-15.2005.8.26.0541

H. A. F., R. A. A. F. e O. L. B..

Foram opostos embargos de declaração por C. C. C. e I. F. M. B. (fls. 6.029/6.038; 6.040/6.080), que foram respondidos (fls. 8.131/8.137). Apenas os embargos de declaração opostos por I. F. M. B. foram acolhidos, em parte, sem alteração do resultado do julgamento da apelação, somente para sanar omissão existente, quanto à tese de não conhecimento do recurso M. P. do E. de S. P., levantada nas contrarrazões. Os embargos de declaração opostos por C. C. C. foram integralmente rejeitados (fls. 8.144/8.153).

Contra esta r. decisão, foram opostos outros embargos de declaração por I. F. M. B. (fls. 8.162/8.185), que foram respondidos (fls. 8.189/8.192) e, por maioria, rejeitados em julgamento estendido, vencido o Terceiro Juiz, E. Des. Leme de Campos, que, em seu voto divergente, atribuía ao embargante a conduta culposa, nos termos do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, e fazendo declaração convergente o Segundo Juiz, E. Des. Evaristo dos Santos, na qual reafirmou a conduta dolosa do acusado, com base no “*caput*” do mesmo dispositivo legal (fls. 8.204/8.224).

E então os acusados I. F. M. B., G. H. A. F., S. P. N., M. C. R. e M. A. F., O. das N. interpuseram recursos especial (fls. 8.230/8.326; 8.419/8.444; 8.650/8.665; 8.865/8.898; 9.202/9.233) e extraordinário (fls. 8.349/8.409; 9.117/9.146; 9.148/9.162; 9.164/9.198; 9.428/9.467). Os acusados L. A. P. e O. L. B. interpuseram apenas recurso especial (fls. 9.470/9.489 e 9.493/9.508). Os recursos foram respondidos (fls. 9.517/9.534; 9.535/9.552).

Por decisão do E. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, o acusado I. F. M. B. obteve tutela provisória para a suspensão do julgamento proferido por esta Col. Câmara (Pedido de Tutela Provisória nº 1.715-SP – fls. 9.574/9.579).

Os recursos especial e extraordinário foram inicialmente inadmitidos pela E. Presidência da Seção de Direito Público (fls. 9.611/9.613; 9.614/9.616; 9.617/9.619; 9.620/9.624; 9.625/9.627; 9.628/9.631; 9.632/9.634; 9.635/9.638; 9.640/9.642; 9.643/9.646; 9.646-B/9.649; 9.650/9.651; 9.651-A/9.651-C) e os acusados O. L. B., L. A. P., I. F. M. B. interpuseram agravos em recurso especial e extraordinário (fls. 9.658/9.674; 9.682/9.701; 9.710/9.735). O acusado I. F. M. B. ainda



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
 Apelação Cível Nº 0000242-15.2005.8.26.0541

interpôs agravos em recurso extraordinário e interno (fls. 9.741/9.757; 9.763/9.774). Os recursos foram respondidos pelo M. P. do. E. de S. P. (fls. 9.784/9.787; 9.788/9.800; 9.801/9.814; 9.815/9.820; 9.821/9.830).

Por meio da r. decisão da E. Presidência da Seção de Direito Público, diante das alegações constantes no agravo interno interposto pelo acusado I. F. M. B., com vistas ao Tema nº 1.199/STF (RE nº 843.989/PR), foi reconsiderada a inadmissão do recurso especial do referido acusado e suspenso o encaminhamento ao Col. Superior Tribunal de Justiça dos agravos em recurso especial, para determinar o retorno dos autos à Turma Julgadora e o juízo de conformidade, à luz das teses definidas em repercussão geral, em especial no que toca à caracterização do elemento subjetivo neste caso concreto (fls. 9.832/9.837).

Por fim, a tutela provisória deferida no Col. Superior Tribunal de Justiça foi revogada pelo E. Min. Paulo Sérgio Domingues, considerando que o V. Acórdão objeto do recurso especial ainda passará por juízo de conformação, oportunidade em que a condenação será analisada diante do novo contexto legislativo (fls. 9.844/9.849).

É o relatório.

Devolvidos os autos a esta Colenda Câmara em cumprimento à determinação da E. Presidência da Seção de Direito Público, verifico que é o caso de adequação da fundamentação, diante do novo contexto legislativo, porém, mantido o resultado do julgamento anterior e a responsabilização dos acusados, com exceção de E. A. G., pela prática de atos dolosos de improbidade administrativa.

O Col. Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 843.989/PR, Tema nº. 1.199, firmou entendimento no sentido de que:

1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
 Apelação Cível Nº 0000242-15.2005.8.26.0541

2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;

3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;

4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Desse modo, em se tratando de condenação pela prática de ato de improbidade administrativa ainda não transitada em julgado, impõe-se a análise minuciosa da conduta dos acusados e da presença do dolo.

Isso porque, diante da revogação expressa do texto anterior, a conduta culposa não autoriza mais a responsabilização e, neste caso, a ausência de dolo poderia dar ensejo à absolvição dos acusados.

Mas, respeitados os entendimentos em sentido contrário, esta Col. Câmara analisou exaustivamente os elementos de prova colhidos na instrução processual e concluiu em grau de recurso, por maioria de votos, que as condutas atribuídas aos acusados, com exceção de E. A. G., enquadraram-se no tipo doloso de improbidade administrativa, a autorizar, portanto, a responsabilização em maior extensão que a reconhecida em primeiro grau.

De acordo com a petição inicial, a acusação do M. P. do. E. de S. P. é de que, no ano de 2001, I. F. M. B., então Prefeito Municipal, L. A. P., Secretário de Finanças, O. das N. (vulgo “F.”), Chefe do Setor de Compras, M. C. R., Chefe da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 0000242-15.2005.8.26.0541

Tesouraria, M. A. F., Escriturário, Oficial de Gabinete e Chefe de Tesouraria na ausência do titular, S. P. N., Chefe de Almoxarifado, e O. L. B. (vulgo “D.”), Chefe da Seção do Museu, teriam agido em conluio com os particulares D. A. M. F. (vulgo “D.”), C. C. C., P. C. A., E. A. G. e G. H. A. F., para montar uma quadrilha e desviar dinheiro do Município de Santa Fé do Sul e da Fundação de Educação e Cultura de Santa Fé do Sul, mediante emissão, empenho e pagamento de notas fiscais frias, com a posterior lavagem desse dinheiro.

Apurou-se que, entre 20 de março e 9 de outubro de 2001, os acusados teriam falsificado e pago pelo menos 17 (dezessete) notas fiscais clonadas, emitidas por empresas inexistentes ou que, embora existentes, forneciam bens diversos daqueles constantes das notas.

Ainda segundo a acusação, inicialmente, as notas fiscais eram fornecidas ao Prefeito I. F. M. B. por D. A. M. F.. Posteriormente, I. F. M. B. passou a se utilizar da intermediação de O. L. B., que contatava C. C. C. que, por sua vez, contatava D. A. M. F.. I. F. M. B. ficava com 80% (oitenta por cento) do valor das notas e repassava os outros 20% (vinte por cento) para O. L. B., L. A. P., O. das N. e P. C. A..

E que o procedimento adotado era o seguinte: a relação dos produtos e seus respectivos preços que deveriam constar na nota fiscal falsa eram registrados no pedido de fornecimento realizado por O. das N.. Posteriormente, a nota fiscal era preenchida com base em tal pedido de fornecimento o que, em alguns casos, ocorreu no escritório de C. C. C.. Quando a documentação estava formalmente em ordem, I. F. M. B. e L. A. P. assinavam o cheque que viabilizaria o desvio do dinheiro público.

Os funcionários públicos M. C. R. e M. A. F. encarregavam-se do pagamento, que era efetuado para G. H. A. F., que não era representante de nenhuma das empresas contratadas, mas sim filho da Secretária Municipal de Turismo, M. T. A. F..

Feito o pagamento, C. C. C., P. C. A., E. A. G. e G. H. A. F. encarregavam-se da lavagem do dinheiro, mediante o desconto dos cheques em algumas empresas ou depósito com contas de terceiro.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
 Apelação Cível Nº 0000242-15.2005.8.26.0541

Além disso, o M. P. do. E. de S. P. ressaltou que a fraude evidencia-se ainda mais porque as notas de empenho foram emitidas antes das notas fiscais e também porque os cheques não foram depositados nas contas dos fornecedores.

Em primeiro grau, o pedido foi julgado procedente apenas em relação a L. A. P., O. das N., M. C. R., M. A. F., S. P. N., G. H. A. F., O. L. B. e C. C. C., afastada, portanto, a responsabilidade dos corréus I. F. M. B., P. C. A., D. A. M. F. e E. A. G..

Todavia, em grau de recurso, esta Col. Câmara entendeu que as provas constantes dos autos se mostravam suficientes para lastrear a condenação de todos os corréus pelo ato de improbidade administrativa, com exceção apenas de E. A. G.. A responsabilização foi imposta a cada um e de acordo com a participação no esquema fraudulento.

Sobre a configuração do esquema fraudulento, ficou registrado:

“A prova acostada aos autos demonstra à saciedade que, de fato, houve um grave esquema fraudulento, em prejuízo, do Município de Santa Fé do Sul, perpetrado por agentes públicos em conluio com particulares, para pagamento de notas fiscais frias. Os elementos de prova também não deixam dúvida de que, com isso, referidos agentes se locupletarem à custa do erário público.

Ficou bem evidenciado que tal fraude consistia no pagamento de notas fiscais provenientes de empresas 'fantasmas' ou que forneciam bens diversos daqueles constantes nas referidas notas.

Aliás, do simples cotejo dos supostos produtos adquiridos que se encontram discriminados nas notas fiscais com a documentação das empresas fornecedoras, evidencia-se a fraude.”

(...)

“Como se vê, a prova documental escancara a fraude narrada pelo Ministério Público, de modo que as alegações dos corréus, no sentido de que as operações foram regulares não guardam qualquer relação com os documentos acostados aos autos.

Evidente que não houve a entrega dos bens ao Município, pois



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
 Apelação Cível Nº 0000242-15.2005.8.26.0541

sequer houve a compra efetiva dos itens discriminados nas notas fiscais, quer porque as supostas empresas fornecedoras eram inexistentes, quer porque forneciam bens diversos. O que houve, segundo demonstra toda a prova produzida, foi a clonagem e falsificação de notas fiscais para desvio de dinheiro público em proveito dos envolvidos.

Aliás, como já foi dito acima, a perícia de fls. 708/712 comprova que houve falsificação de umas das notas fiscais pagas.

Reforça ainda a acusação o fato de que foi apreendida uma máquina destinada ao preenchimento das notas fiscais frias na residência do sogro do corréu (...)” – referiu-se à C. C. C.

“(...) Finalmente, verifica-se que os cheques emitidos nominalmente às empresas que, supostamente, seriam sediadas em outros Municípios, foram depositados em conta de titularidade de alguns dos corréus, de seus familiares ou de terceiros, e não na conta dos legítimos representantes das referidas empresas.”

Assim, ficou evidenciado que o esquema fraudulento somente foi possível porque os agentes públicos viabilizaram intencionalmente o desvio de dinheiro público, em conluio com particulares. Como ficou decidido, se tratou de um esquema crônico de corrupção, de difícil apuração.

Não se pode admitir a defesa de que os agentes públicos agiram, cada um no exercício de suas funções, com mero descaso na gestão da coisa pública e que, por uma sequência de atos culposos e involuntários, os recursos públicos foram apropriados por terceiros que se beneficiaram fortuitamente. As provas revelam o contrário.

É importante ressaltar as condutas dos agentes públicos envolvidos no esquema fraudulento.

O. das N., então Chefe do Setor de Compras, era o responsável pelo contato com os representantes de empresas contratadas pelo Município. No entanto, no presente caso as empresas constantes das notas eram “fantasmas” ou falidas



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 0000242-15.2005.8.26.0541

ou ainda forneciam bens diversos dos declarados, de modo que ele não poderia mesmo ter realizado efetivamente as compras.

Já L. A. P., então Secretário de Finanças, faltou com a verdade em todas as vezes em que foi ouvido, pois declarou que o empenho era gerado após a emissão das notas fiscais, quando, na verdade, ficou comprovado que o empenho era realizado anteriormente, ou seja, ficava desvinculado e possibilitava o desvio do dinheiro público.

Os responsáveis pela Tesouraria, M. C. R. e M. A. F., eram os encarregados pela entrega dos cheques às empresas contratadas. Mas, como as operações eram falsas, os pagamentos foram realizados aos particulares envolvidos, ou seja, pessoas que os agentes públicos sabiam não ser os responsáveis legais das empresas. Ficou demonstrado que ambos permitiam a retirada de títulos de crédito da Prefeitura Municipal com assinatura ilegível.

S. P. N., que à época exercia o cargo de Chefe de Almoxarifado, também faltou com a verdade em seu depoimento ao declarar que havia recebido os produtos. Evidentemente que jamais poderia ter recebido os produtos de empresas que nem sequer existiam.

A O. L. B., que ocupou o cargo em comissão de Chefe de Seção do Museu, foi imputada a participação de intermediação do esquema e solicitação das notas fiscais frias. Ele também teve cheques depositados em sua conta corrente ou de sua empresa, que foram emitidos às empresas F., G., J. e K..

Por sua vez, o então Prefeito Municipal foi indicado por particulares envolvidos no esquema fraudulento como beneficiário de parte dos recursos desviados.

Como ficou registrado no julgamento da apelação, C. C. C. declarou na Promotoria de Justiça (fls. 162/163) que é contador e conhece D. A. M. F., desde a década de 70. Afirmou que, a partir de 2001, a amizade entre os dois passou a se estreitar. Disse que, por diversas vezes, D. A. M. F. esteve em seu escritório e confessou que levava notas frias para a Prefeitura a pedido do Prefeito I. F. M. B.. Narrou que D. A. M. F. também lhe confessou que L. A. P., conhecido como P., era quem lhe passava



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 0000242-15.2005.8.26.0541

as informações dos produtos que deveriam constar nas notas fiscais e depois lhe entregava os cheques. O depoente afirmou ainda que chegou a presenciar D. A. M. F. preencher notas fiscais em seu escritório, bem como, certa vez, a pedido de D. A. M. F., pediu para um de seus clientes descontar um cheque da Prefeitura, cujo dinheiro seria entregue ao Prefeito.

Do mesmo modo, P. C. A., que também foi ouvido na Promotoria de Justiça, descreveu, de forma detalhada, como funcionava toda a fraude (fls. 1.004/1.006). Segundo ele, O. L. B. (vulgo D.), após se tornar Assessor do Prefeito Municipal I. F. M. B., afirmou-lhe que passaria a tomar conta dos “esquemas” para o Prefeito. Afirmou ainda que O. L. B. pediu-lhe notas fiscais de empresas verdadeiras para que pudessem ser clonadas, com a explicação de que o Prefeito pagaria 20% (vinte por cento) do valor da nota e ficaria com o restante. Disse ainda que O. L. B. confessou-lhe que, inicialmente, as notas eram pegadas diretamente com D. A. M. F., o que foi alterado porque o Prefeito não queria mais tratar diretamente com ele. Disse também ter conhecimento de que G. H. A. F. vendia notas fiscais frias para a Prefeitura.

Tais depoimentos foram considerados sem credibilidade no julgamento de primeiro grau, pois os depoentes ostentavam condenações criminais. Por essa razão, foi afastada a responsabilidade do requerido I. F. M. B., na qualidade de mero ordenador das despesas.

Mas, no julgamento do recurso de apelação, esta Col. Câmara decidiu que os depoimentos estão em consonância com os demais elementos probatórios constantes do processo. E que, além disso, ninguém levantou qualquer razão para que tais acusados imputassem falsamente ao Prefeito e mesmo aos demais corréus a participação no esquema.

A esse respeito, convém mencionar o seguinte trecho do julgamento da apelação, com a substituição dos nomes dos envolvidos pelas iniciais, por se tratar de processo que tramita em segredo de justiça:

“Cumpre, ademãos, registrar que embora ambas as declarações tenham sido prestadas na fase investigativa, elas se harmonizam com as demais provas, inclusive a prova pericial e documental.”



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
 Apelação Cível Nº 0000242-15.2005.8.26.0541

Aliás, a título de exemplo, duas situações são suficientes para comprovar que as declarações de (...)” – C. C. C. - “(...)foram comprovadas pelos demais elementos de prova constante dos autos.

Ele afirmou na Promotoria que, certa vez, (...)” – D. A. M. F. – “(...) confessou-lhe ter ele mesmo quitado os empenhos com assinaturas ilegíveis. Isso foi confirmado pelo depoimento do outro corréu (...)” – L. A. P. “(...) que, embora tenha negado a fraude, confirmou que os empenhos eram quitados de forma ilegível propositalmente e que isso 'nunca dava problema' (fls. 326/327).

Do mesmo modo, (...)” – C. C. C. – “(...) afirmou que, certa vez, (...)” – D. A. M. F. – “(...) lhe pediu para descontar um cheque e que ele, por sua vez, repassou esse pedido de favor para um cliente chamado (...)” – J. C..

Disse que o favor foi realizado e o dinheiro entregue para seu filho (...)” – C. C. – “(...), que repassou para (...)” – D. A. M. F. – “(...), que repassaria ao Prefeito.

E, ouvido em juízo, a testemunha (...)” – J. C. – “(...) confirmou o saque por sua mulher e a entrega para o filho de (...)” – C. C. C.

Ou seja, repita-se se por um lado, os depoimentos dos corréus devem ser recebidos com reservas, por outro, não se pode deixar de reconhecer que, além de não ter sido apurada a existência de motivos para que inventassem tais histórias, diversos trechos de suas declarações foram confirmados por outras prova, durante a instrução processual.”

Em sede de embargos de declaração, ficou afastada também a alegação de que os depoimentos foram prestados mediante coação, ou seja, “não é crível a alegação de coação feita pelo embargante, uma vez que as declarações de (...)” P. C. A. e C. C. C. “(...) foram prestadas para o Promotor de Justiça e na presença de seus respectivos advogados”.

Disso se extrai que os agentes públicos não apenas deixaram de agir de acordo com as suas funções, a fim de apurar as irregularidades manifestamente visíveis na Administração Municipal, como também agiram com propósito desonesto, ou seja, para ocultar a fraude internamente e, assim, viabilizar o desvio de dinheiro



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 0000242-15.2005.8.26.0541

público.

É verdade que ficou anotado nos julgamentos da apelação e dos primeiros embargos de declaração que o acusado I. F. M. B., se não foi o responsável pela coordenação do esquema, como apontaram C. C. C. e P. C. A., ao menos agiu de forma extremamente negligente no trato com o dinheiro público, com inaceitável postura violadora da moralidade administrativa.

Com base nessa anotação, o acusado I. F. M. B. opôs embargos de declaração e alegou contradição, o que foi rejeitado pela maioria desta Col. Câmara. Nesse ponto, o E. Terceiro Juiz, Des. Leme de Campos, no julgamento dos Embargos de Declaração nº 0000242-15.2005.8.26.0541/50002, apresentou divergência por entender que a condenação do ex-Prefeito Municipal se mostrava contraditória, pois “*Ou o envolvimento do embargante ocorreu de forma propositada, com postura ativa no esquema fraudulento; ou a condenação justifica-se pela desídia no tratamento do dinheiro público, caso em que o ato ímprobo decorreria de culpa na modalidade negligência*”. E concluiu que: “*...a meu ver, a situação apresentada amolda-se a esta segunda hipótese*”. O E. Terceiro Juiz registrou ainda que “*o ex-prefeito, na qualidade de gestor máximo da Municipalidade, tinha a obrigação de aferir a origem das notas fiscais que mandava pagar, encargo do qual não se desincumbiu, causando prejuízo ao erário*” e, diante disso, manteve a responsabilização por improbidade administrativa pela culpa do ex-Prefeito, com apoio no art. 10 da Lei nº 8.429/1992.

Mas, na linha do que ficou decidido pela maioria desta Col. Câmara, a menção à possibilidade de responsabilização do acusado por conduta dolosa ou, ao menos, culposa não pode ser compreendida como enfraquecimento dos elementos probatórios indicativos do dolo do então Prefeito Municipal e dos demais condenados. Ao contrário, se tratou de um reforço da fundamentação, ante a alegação do acusado de que não havia suporte probatório para sua responsabilização. A sua atuação foi determinante, na medida em que autorizou o pagamento das notas frias. Vale lembrar que, à época dos julgamentos, a Lei de Improbidade Administrativa autorizava a responsabilização também na forma culposa, independente do dolo.

De todo modo, é importante reforçar que não se tratou de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 0000242-15.2005.8.26.0541

imputar responsabilidade ao Prefeito Municipal como mero ordenador de despesas.

Como ressaltado nos julgamentos da apelação e dos embargos de declaração, o então Prefeito Municipal foi apontado por outros corréus como beneficiário direto de parte dos recursos que foram desviados, mediante a autorização de pagamento de, não uma ou duas, mas de 17 (dezesete) notas fiscais frias, e com a participação efetiva de funcionários públicos que exerciam cargos de sua confiança, ou seja, indicados e nomeados por ele.

A situação do então Prefeito Municipal não pode ser equiparada àquela do gestor absolutamente inábil, que, sem o devido conhecimento da gravidade da conduta, autoriza eventualmente o pagamento de alguma quantia indevida ou em desacordo com a legislação vigente.

No presente caso, se trata de um Município que à época contava menos de 30 (trinta) mil habitantes. A autorização de pagamento, no intervalo de meses, de 17 (dezesete) notas frias, no contexto do esquema de corrupção apurado, se mostra incompatível com a alegação de culpa. Nesse ponto, ressalta-se a declaração do então Chefe do Setor de Compras, O. das N., de que sempre consultava o Prefeito em compras de valor mais elevado ou incomuns (fls. 324/325).

Ainda, no julgamento da apelação ficou consignado que se tinha notícia de que existiam outras ações de improbidade por fatos semelhantes, o que demonstra não se tratar de um caso pontual, mas sim de uma prática constante instaurada na Administração Municipal de Santa Fé do Sul.

Em sede de embargos de declaração, o requerido I. F. M. B. alegou que houve anulação do processo crime, por inobservância do foro especial, e, em consequência, da investigação criminal, o que teria o condão de macular a sua responsabilização no presente caso. Mas, essa alegação foi afastada, considerando a independência entre as esferas cível e criminal e que não houve declaração de inexistência do fato ou da autoria, bem como diante da autonomia dos elementos colhidos na investigação civil e na instrução processual.

Na verdade, os elementos de prova colhidos indicam que o então Prefeito Municipal tinha conhecimento do esquema fraudulento e agiu juntamente



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 0000242-15.2005.8.26.0541

com seus subordinados em conluio com os particulares para viabilizar a lesão aos cofres públicos.

Por outro lado, em relação aos particulares envolvidos, ficou suficientemente demonstrado o propósito desonesto no intuito de fornecer as notas fiscais frias solicitadas e de legitimar os valores desviados.

D. A. M. F. foi apontado pelo corréu C. C. C., em depoimento perante a Promotoria de Justiça, como o responsável pela confecção e fornecimento das notas fiscais falsas. E todas as evidências apontam mesmo para D. A. M. F. que, inclusive, já ostenta outras condenações por ato de improbidade em razão do mesmo ato, qual seja, fornecimento de notas fiscais frias à Administração Municipal de Santa Fé do Sul. A título de exemplo tem-se a Apelação nº 0173265-68.2008.8.26.0000, de relatoria do I. Des. Xavier de Aquino.

Já C. C. C., como registrado no julgamento da apelação, teve irrefutável participação na confecção das notas fiscais e na lavagem de dinheiro com os cheques. Ele ajudava D. A. M. F. a fornecer as notas fiscais frias à Municipalidade. Isso ficou bem demonstrado, pois foram apreendidas, na casa de seu sogro, no Município de Urânia, notas fiscais em branco e duas máquinas de escrever, sendo que uma delas foi utilizada na falsificação de notas fiscais conforme apurado em perícia. Senão bastasse isso, os cheques emitidos nominalmente para as empresas A. D. B. E G. S. foram depositados na conta corrente de seu cunhado. Tal situação foi confirmada ainda pelo depoimento em juízo de B. R., no sentido de que seu cunhado C. C. C., pedia-lhe para depositar cheques em sua conta e devolver o valor compensado (fl. 3.935). Já a testemunha J. L. C. confirmou que C. C. C. pediu-lhe para depositar um cheque de terceiro em sua conta e após compensação, repassar-lhe o valor, o que foi realizado por sua esposa. A esposa deste, por sua vez, já havia dito a Promotoria que efetivou o saque e entregou o valor correspondente a C., filho de C. C. C.. Situação semelhante foi declarada por C. A. S., proprietário da empresa R. C. E M. M., que teria sido procurado por C. C. C. para depositar um cheque em sua conta e, em seguida, repassar a quantia.

Quanto ao corréu P. C. A., as testemunhas J. A. G. R., M. L. B. e M. A. L. Aliás, relataram de forma uníssona que ouviram do corréu E. A. G. que P. C.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
 Apelação Cível Nº 0000242-15.2005.8.26.0541

A. pediu-lhe para descontar cheques da Prefeitura para pagamento de valores de uma dívida entre os dois, com a devolução do valor excedente. Além disso, o cheque emitido para a empresa B. foi depositado na conta da empresa de propriedade da sua cunhada (fls. 394/395). E P. C. A. não trouxe nenhuma explicação plausível sobre a origem de tais cheques nominalmente destinados a outras empresas.

Já G. H. A. F. também recebeu injustificadamente depósito de cheques emitidos às empresas E. A. e P. nas contas de sua empresa e de seu funcionário. A testemunha R. A. A. declarou que, em razão de pedido de G. H. A. F., depositou um cheque emitido pela Prefeitura na conta bancária de sua ex-esposa e, em seguida, repassou o valor a G. H. A. F.. Ainda, consta que G. H. A. F. retirou cheques da Prefeitura Municipal apondo nos títulos sua própria assinatura (fls. 655/658).

Em suma, não se cogita da aplicação da nova Lei nº 14.230/2021 no caso concreto, pois a condenação por ato de improbidade administrativa se fundamentou primordialmente no dolo dos acusados. Daí porque nem mesmo se pode cogitar de revisão das penas, que foram aplicadas de acordo com a conduta individual de cada acusado, nos termos da legislação vigente.

No mesmo sentido, confira-se:

APELAÇÃO – Recurso Especial – Juízo de retratação – Ação Civil Pública– Tema 1.199/STF – Alterações da Lei nº 14.230/2021 – Julgamento, pelo E. STF, do RE nº 843.989/PR que fixou o entendimento de que não mais se admite condenação por improbidade culposa em processos em curso – Hipótese dos autos que versa sobre conduta dolosa prevista nos arts. 9º, caput, 11, caput e I, da Lei nº 8.249/92 – Situação não inserida no julgado vinculante – Ausência de conflito ou não-adequação à tese do Tema 1.199/STF – Condenação que se mantém – Desnecessidade de adequação do julgado – DECISÃO NÃO RETRATADA.

(TJSP; Apelação Cível 1028955-49.2017.8.26.0577; Relator (a): Vicente de Abreu Amadei; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de São José dos Campos - 2ª Vara da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
 Apelação Cível Nº 0000242-15.2005.8.26.0541

Fazenda Pública; Data do Julgamento: 24/01/2024; Data de Registro: 24/01/2024).

Juízo de Retratação - Recurso repetitivo - Devolução dos autos para aplicação do ART. 1.030, INCISO II, DO CPC TEMA Nº 1.199 do C. Supremo Tribunal Federal. Município de Taiúva que imputa ao réu a prática de atos de improbidade e pugna pela condenação às sanções da Lei de Improbidade Administrativa - Prefeito que autoriza pagamento de horas extras a servidores públicos designados para cargos em comissão - Acórdão que reformou a sentença de improcedência e condenou o réu pela prática de atos ímprobos previstos no artigo 10, IX e XI, da Lei de Improbidade, que foi alterada pela Lei Federal nº 14.230/21 - Reconhecimento da ocorrência de atos ímprobos dolosos em prejuízo ao Erário - Devolução dos autos pelo C. STJ, nos termos do art. 1041, §2º, do NCPC, para adequação do julgado ao Tema nº 1199 do E. STF - Fundamentação do Acórdão que se adéqua integralmente ao entendimento expresso pelo E. STF naquele julgamento. Acórdão mantido.

(TJSP; Apelação Cível 1000323-95.2017.8.26.0291; Relator (a): Marrey Uint; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro de Jaboticabal - 3ª Vara Cível; Data do Julgamento: 12/12/2023; Data de Registro: 19/12/2023).

Portanto, mesmo diante do novo contexto legislativo, é forçoso concluir pela manutenção da responsabilização dos acusados, com exceção de E. A. G., por ato doloso de improbidade administrativa, com apoio no art. 10, “caput”, da Lei nº 8.429/1992 e em conformidade com a tese firmada no Tema nº 1.199 de Repercussão Geral.

Ante o exposto, pelo meu voto e para os fins acima, ***adequo a fundamentação do V. Acórdão, porém, mantenho o resultado do julgamento anterior.***



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 0000242-15.2005.8.26.0541

MARIA OLÍVIA ALVES

Relatora