



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2022.0000006055

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1000148-35.2018.8.26.0334, da Comarca de Macaúbal, em que é apelante WALDOMIRO MENEGUINI, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram parcial provimento ao apelo do Prefeito na ação movida pelo Ministério Público e negaram provimento ao apelo na ação movida pelo Município, v.u.** , de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores PERCIVAL NOGUEIRA (Presidente sem voto), ANTONIO CELSO FARIA E JOSÉ MARIA CÂMARA JUNIOR.

São Paulo, 11 de janeiro de 2022.

BANDEIRA LINS

Relator(a)

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto n°: 15631

Apelação n°: 1000684-12.2019.8.26.0334

1000148-35.2018.8.26.0334

Comarca: Macaúbal

Apelante: Waldomiro Meneguini

Apelado: Município de Sebastianópolis do Sul

Juiz de 1º grau: Dr. Álvaro Amorim Dourado Lavinsky

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Prefeito Municipal de Sebastianópolis do Sul que exonerou ilegalmente diversos servidores efetivos, em afronta à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal, causando dano ao erário em virtude de condenações suportadas pelo Município. Prova conclusiva de opção deliberada por privilegiar nomeações para cargos ou funções comissionadas. Dolo demonstrado. Prova pericial emprestada que constatou que houve contratações de pessoas para exercer cargo em comissão, bem assim concessões de funções gratificadas, além de aumento salarial, o que denota que o alcaide não visava a promover a gestão responsável da folha de pagamento, tampouco a reduzir despesas. Ademais, no período de “contenção” foram realizados três concursos públicos, com a convocação de 15 candidatos, bem assim houve pagamento de horas extras e indenizações de férias. Art. 10, caput, da Lei nº 8.429/92. Penas. Reparação do prejuízo e proibição de contratação com o Poder Público suficientes como sanções econômicas. Prazo de suspensão de direitos políticos reduzido para 5 anos. Apelação na ação popular desprovida. Apelação na ação civil pública provida em parte.

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **Município de Sebastianópolis do Sul** em face de **Waldomiro Meneguini**, alegando, em síntese, que o réu, Prefeito Municipal de Sebastianópolis do Sul, no quadriênio 2012-2016, exonerou ilegalmente servidores municipais efetivos, ocasionando o ajuizamento de diversos processos, nos quais houve determinação de reintegração nos cargos e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

indenização pelo período em que os funcionários estiveram afastados, gerando ao Município um prejuízo de R\$ 2.074.143,80. Postula a condenação do réu por ato de improbidade administrativa, nos termos dos artigos 10, *caput*, incisos I e XI, e 11, *caput*, ambos da Lei 8.429/1992, com as penas previstas no art. 12 de referida lei, além de indenização por dano moral coletivo de R\$ 100.000,00 (autos nº 1000684-12.2019.8.26.0334).

Também foi ajuizada ação civil pública pelo **Ministério Público de São Paulo** em face de **Waldomiro Meneguini**, sob o fundamento de que o Prefeito do Município de Sebastianópolis do Sul, no mandato 2012-2016, dispensou indevidamente servidores titulares de cargos efetivos do Município, a maioria deles estáveis, com ofensa à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal, perpetrando atos de improbidade administrativa qualificados pelo vultoso prejuízo ao erário. Aponta que o município teve que suportar gastos e despesas com inúmeras ações individuais ajuizadas pelos servidores indevidamente exonerados, bem assim que o propósito do requerido nunca foi o de reduzir despesas de pessoal, visto que houve realização de diversas despesas de pessoal, conforme constatação pericial. Requer seja o réu condenado por infração ao art. 10, *caput*, inciso X, com as penas do art. 12, inciso II, ou, subsidiariamente, por infração ao art. 11, *caput*, inciso I, com as penas do art. 12, inciso III, todos da Lei nº 8.429/92.

Sobreveio a r. sentença de fls. 355/361 (autos nº 1000684-12.2019.8.26.0334), julgando parcialmente procedente os pedidos, para condenar o réu a ressarcir o dano arbitrado em R\$ 2.074.143,80, com correção monetária e juros de mora, ficando nestes autos condenado o réu ao pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios, fixados em 10% do valor da condenação.

Nos autos nº 1000148-35.2018.8.26.0334, a r. sentença de fls. 3475/3482, por sua vez, julgou procedente em parte a ação ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, condenando o réu, em razão da prática do ato ímprobo, nas sanções de: suspensão dos direitos políticos por oito anos; pagamento



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de multa civil equivalente a 1/4 (um quarto) do valor do prejuízo; e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos, em observância aos artigos 10, caput, e 12, II, da Lei 8.429/92.

Inconformado, recorre o réu em ambos os autos. Nos autos nº 1000684-12.2019.8.26.0334, em preliminar, requer o recebimento do apelo no duplo efeito; a concessão da assistência judiciária gratuita; a nulidade da sentença por cerceamento de defesa; e insiste na inépcia da inicial, comparando a inicial com a de outra ação, ajuizada em face do ex-prefeito de Bocaína/SP. No mérito, aduz que não houve dolo, culpa ou má-fé, visto que agiu dentro da legalidade e da impessoalidade, tomando medidas para redução das despesas com pessoal. Pretende o provimento do recurso para que seja afastada a penalidade aplicada de ressarcir o dano arbitrado em R\$ 2.074.143,80 (fls. 375/388).

Nos autos nº 1000148-35.2018.8.26.0334, o réu também busca a concessão da justiça gratuita e insiste na nulidade da sentença por cerceamento de defesa. No mérito, aduz que sem a existência do dano efetivo e concreto, não há que se falar na aplicação das penalidades, bem assim que as medidas por ele adotadas foram necessárias diante das recomendações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Afirma que houve severa redução dos recursos financeiros ocorridos durante o exercício financeiro de 2014, o que forçou a redução dos cargos comissionados, além de que a prova pericial não é precisa e pouco confiável. Sustenta que agiu em nome do município, não havendo como ser responsabilizado pessoalmente, já que atuou como gestor público e dentro da legalidade e da impessoalidade. Por fim, rebate as sanções aplicadas e prequestiona a matéria (fls. 3489/3504).

Contrarrazões às fls. 396/401 (autos nº 1000684-12.2019.8.26.0334) e fls. 3513/3521 (autos nº 1000148-35.2018.8.26.0334).

Nos autos de nº 1000684-12.2019.8.26.0334, a D. Procuradoria Geral



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de Justiça manifestou-se no sentido de que o apelo fosse desprovido (fls. 408/416); e nos autos de nº 1000148-35.2018.8.26.0334, no sentido da conversão do julgamento em diligência e do desprovimento do apelo (fls. 3532/3548).

É o relatório.

Os presentes feitos serão julgados conjuntamente, nos termos do artigo 55, § 3º, do CPC.

De início, à vista da prova dos rendimentos do apelante nos autos de nº 1000684-12.2019.8.26.0334, concedo ao apelante os benefícios da gratuidade processual; e nos termos do art. 14 da Lei nº 7.347/85, segundo o qual “*o juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos para evitar dano irreparável à parte*”, recebo os recursos em seu duplo efeito.

Depois, afasta-se a preliminar de cerceamento de defesa.

Intimadas as partes a especificar provas, o réu requereu a produção de prova oral, sem indicar o rol de testemunhas e a pertinência com o presente caso, apenas traçando alegação genérica acerca da “*necessidade da tomada das medidas voltadas ao ajuste financeiro visando à redução das despesas com pessoal devido o achatamento da receita (...)*” (fls. 3546 - autos nº 1000148-35.2018.8.26.0334) – verificando-se que esse pedido foi indeferido às fls. 3457/3458.

Considerando, todavia, a prova documental e pericial, utilizada como prova emprestada, a produção de novas provas, em especial a testemunhal, mostra-se descabida e nitidamente protelatória, haja vista haver nos autos elementos mais do que suficientes ao deslinde da demanda.

Assim, a antecipação do julgamento era legítima porquanto os aspectos decisivos estão suficientemente líquidos para embasar o convencimento do juízo.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Neste sentido: “(...) *O julgamento antecipado da lide não implica, por si só, cerceamento do direito de defesa, porquanto a prova é destinada ao Juiz da demanda e, sem dúvida, a este compete avaliar sua utilidade, necessidade e adequação, podendo, dessa forma, indeferir as que reputar inúteis, desnecessárias ou protelatórias*”. (REsp 1202238/SC, Rel. Min. Massami Uyeda, 3ª Turma, j. em 14/08/2012).

Também não há que se cogitar de inépcia da inicial do Município.

Depreende-se dos autos que o Município ajuizou demanda imputando ao Prefeito Municipal a prática de ato de improbidade administrativa, em razão de prejuízo aos cofres públicos e violação aos princípios da Administração Pública. No pedido, requereu a condenação nas penas previstas no art. 12, da Lei nº 8.429/92.

Logo, os requisitos da petição inicial, nos termos do art. 319, do CPC estão presentes. A exposição do fato e dos fundamentos jurídicos, tal como do pedido e suas especificações, de forma alguma impediu a defesa da parte requerida.

Não fosse isso, como bem salientado pelo Ministério Público, “*no julgamento do REsp 351.358/DF, o Superior Tribunal de Justiça já firmou entendimento no sentido de que, por seu caráter utilitário, a petição inicial somente estará protegida pela legislação sobre direito autoral se constituir criação literária. A questão, portanto, é ética e não jurídica, não ensejando qualquer nulidade*” (fls. 275).

A observação da Douta Procuradoria Geral de Justiça quanto à impropriedade de se haver concedido apenas ao Ministério Público oportunidade para manifestação antes do julgamento antecipado da lide, de outro lado, versa sobre questão que, na dinâmica dos autos, resta superada pela própria apresentação das razões de apelação do autor – em que toda a matéria fática e jurídica pôde ser discutida.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A irregularidade deixa de ter o peso de nulidade se não se traduz em prejuízo; e não se há de fazer retroceder causa que esteja madura para ser julgada, como é o caso dos autos – constatando-se que a parte esgotou, nas razões de apelação que veio a apresentar nos dois autos ora em exame, a possibilidade de crítica aos fundamentos da r. sentença.

No mérito, é incontroverso que Waldomiro Meneguini durante seu mandato de Prefeito Municipal (2012/2016) editou o Decreto nº 15/2015, estabelecendo medidas para a exoneração de servidores.

Nos termos do art. 169, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal, todavia, o excesso de despesas com pessoal impõe que, por primeiro, se proceda à redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança - apenas então se podendo proceder à exoneração dos servidores não estáveis. Somente se mantido o excesso há margem para a exoneração dos servidores estáveis, desde que o ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

Todavia, conforme demonstrado nos autos nº 1000684-12.2019.8.26.0334 e nos autos nº 1000148-35.2018.8.26.0334, bem como na perícia contábil realizada nos autos nº 1000137-11.2015.8.26.0334, **não houve redução de pelo menos 20% do total das despesas com cargos em comissão e funções de confiança.**

De fato, o apelante não observou o texto constitucional, visto que, ao invés de exonerar servidores titulares de cargos de comissão e função de confiança e servidores não estáveis, preferiu inverter a norma, exonerando os servidores efetivos, conforme lhe conveio.

E a evidenciar o dolo com que agiu, tem-se provado que o Alcaide, no período, procedeu à **contratação de pessoas para cargo em comissão**; nomeou



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

novos servidores, inclusive para o exercício de **funções comissionadas**; e concedeu **aumento salarial** a algumas carreiras.

Em resposta ao quesito 1.2, o perito esclareceu que não foi observado o disposto no art. 169, § 3º, inciso I, da CF: “*As exonerações ocorreram sem que houvesse as reduções de pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, no período de todos os meses anteriores às exonerações, em que, houveram excedidos o limite*” (fls. 489 dos autos nº 1000148-35.2018.8.26.0334).

Também se nota que no quesito 8, o perito asseverou que nos anos de 2015 e 2016 “*houve aumentos salariais e concessões de gratificações na contramão dos dispostos nos artigos 21 a 23, da LC nº 101/00*”.

A prova pericial emprestada ainda apontou que, nesse período de “contenção”, foram realizados **três concursos públicos, com a convocação de 15 candidatos**, conforme dados encontrados no portal da transparência, bem assim houve o **pagamento de horas-extras** a servidores, a despeito da ciência da Administração de que tais pagamentos pudessem ser irregulares, pois os relógios de ponto estavam quebrados.

Nesse esteio, o laudo pericial foi claro de que “*não havia controle de horas trabalhadas, pelo fato do Relógio de Ponto não funcionar a contento*”, observando-se inclusive quando da vistoria in loco, que o mesmo “*estava quebrado*”.

Segundo o perito, “*em 2015, foi pago o montante de R\$ 6.984,97, de HORAS EXTRAS, para 7 servidores. Média por servidor: R\$ 997,85*”. E, “*em 2016, contabilizados montante de R\$ 50.419,39, HORAS EXTRAS, para 40 servidores. Em média por servidor: R\$ 1.260,48*”.

Ainda houve **indenização de férias** a alguns servidores, aumentando ainda mais o total de despesas com pessoal.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Desse modo, cai por terra a alegação de que o apelante, como gestor público, buscou reduzir despesas de pessoal.

Tampouco se sustenta a discordância do apelante quanto à prova pericial emprestada. Embora alegue que tal prova é imprecisa e pouco confiável, não há qualquer elemento juntado aos autos capaz de invalidá-la, de forma que o respectivo laudo merece subsistir.

O que se percebe, na verdade, é que restou comprovada a deliberada opção do Prefeito por exonerar efetivos em lugar de conter despesas de acordo com os critérios legais; e do mesmo modo, também se demonstrou que essa decisão **implicou expressivo prejuízo ao Erário**, uma vez que o Município acabou sendo condenado judicialmente a pagar indenizações aos servidores de cargos efetivos que, **sem margem legal para tanto**, foram exonerados.

Não há dúvida de que havia necessidade de redução de gastos com pessoal ante as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tanto é que houve recomendação do TCE nesse sentido, em outubro de 2014 (fls. 700/701 dos autos nº 1000148-35.2018.8.26.0334).

A recomendação, todavia, não autorizava o Prefeito a inverter a ordem de cortes prevista na Constituição – não sendo escusa para que servidores comissionados ou incumbidos de funções comissionadas se conservassem intocados, e para que o corte alcançasse por primeiro servidores efetivos.

A solução adotada por ele, sem sombra de dúvidas, violou norma constitucional, uma vez que a exoneração dos servidores do quadro efetivo somente deveria ocorrer após o esgotamento das exonerações dos cargos em comissão e dos servidores não estáveis.

De inteira pertinência são as argutas observações da D. Procuradoria



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Geral de Justiça a respeito:

Os aspectos técnicos destacados na r. decisão supracitada, apurados em detalhado e extenso trabalho pericial, não foram objetivamente contraditados pelo recorrente, que limitou-se apenas a aduzir alegações genéricas, daí por inafastável a conclusão pela desatenção aos comandos legais e constitucionais que regem o tema, e conseqüente responsabilidade do réu, que foi o idealizador das medidas voltadas à exoneração de servidores do quadro efetivo.

De mais a mais, o recorrente não conseguiu justificar o motivo pelo qual autorizou pagamento de horas extras, em flagrante ofensa ao artigo 22, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De outra banda, causa perplexidade considerando se tratar de Município de pequeno porte, a escolha por exonerar cargos como assistente social, auxiliar de enfermagem, dentista, atendente de saúde (fls. 99/102), para citar apenas alguns exemplos, cuja essencialidade é manifesta, e logo após, quando supostamente atingidos os objetivos com a redução dos gastos com pessoal, comissionar cargos como "orientadora social", "diretor de departamento de informática", "diretor de departamento de agropecuária", "diretor de setor de futebol" , "diretor da divisão de incubadora de empresa".

Constatado que o alcaide atentou ao dispositivo constitucional, os servidores exonerados acabaram sendo reconduzidos aos seus cargos por decisões judiciais que declararam a nulidade dos atos de exoneração – e o conseqüente pagamento dos períodos de afastamento, ensejador de prejuízo ao Erário.

No contexto assim delineado, resta claro que o Prefeito optou, nas palavras da D. Procuradoria Feral, por

“privilegiar o quadro de servidores em comissão, em detrimento do quadro efetivo, em claro intuito de promover loteamento de cargos, uma vez que



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

conforme amplamente demonstrado nos autos, as medidas de contenção com gastos com a folha de pagamento do funcionalismo não atenderam os requisitos constitucionais.”

Inegável, portanto, a prática do ato ímprobo descrito no *caput* do art. 10, da Lei de Improbidade Administrativa, pois **a conduta ilegal de Waldomiro acarretou lesão ao erário.**

Em relação às sanções impostas, todavia, cabe afastar a multa e reduzir a suspensão de direitos políticos.

No plano econômico, a condenação à reparação do prejuízo sofrido, combinada com a proibição de contratação com o Poder Público por cinco anos – sanção necessária para assegurar que, por via transversa, a finalidade dissuasória da multa pudesse ser frustrada – mostra-se suficiente para exprimir o desvalor jurídico da conduta apurada.

E bastante também se mostra suspender os direitos políticos do Prefeito por cinco anos – prazo bastante para que ele assimile a elevada reprovabilidade de sua conduta, e não se disponha a reiterá-la ao regressar à cena política do Município.

A condenação ao ressarcimento do dano, aplicada ao apelante nos autos nº 1000684-12.2019.8.26.0334, não se mostra injusta, mas condizente com o caso e com o dano infligido ao Erário.

Em razão da sucumbência recursal, nos autos nº 1000684-12.2019.8.26.0334, majora-se em uma décima parte a verba honorária fixada na origem, nos termos do art. 85, § 11, do CPC, observada a concessão da justiça gratuita.

Por fim, considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional aventada, observado que é desnecessária a citação numérica dos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido analisada.

Ante o exposto, **concede-se parcial provimento** ao apelo do Prefeito na ação movida pelo Ministério Público; e **nega-se provimento** ao apelo na ação movida pelo Município.

BANDEIRA LINS

Relator