



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2014.0000799710

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação nº 0002837-53.2010.8.26.0624, da Comarca de Tatuí, em que é apelante UBIRAJARA ROBERTO MORI, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento ao recurso. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores LUCIANA BRESCIANI (Presidente sem voto), RENATO DELBIANCO E JOSÉ LUIZ GERMANO.

São Paulo, 25 de novembro de 2014.

LUÍS GERALDO LANFREDI

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

APELAÇÃO nº 0002837-53.2010.8.26.0624

APELANTE: UBIRAJARA ROBERTO MORI

APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA: TATUÍ

VOTO Nº 741

Ação civil pública – Desnecessidade de apresentação de outras provas além das já produzidas nos autos para efetivo convencimento do magistrado “a quo” – Cerceamento de defesa não caracterizado – Irregularidades no repasse de verbas à Câmara Municipal – Valores referentes aos exercícios de 2006, 2007 e 2008 que ultrapassaram o limite previsto no art. 29-A, I, da Constituição Federal (com redação dada pela Emenda Constitucional nº 25/2000) – Inexistência de previsão do repasse de duodécimo condicionado à necessidade do Poder Legislativo – Desaprovação das contas municipais, ante a verificação das irregularidades, constatadas pelo Tribunal de Constas do Estado – Improbidade administrativa configurada, nos termos do art. 11, I, da Lei nº 8.429/92 – Violação do princípio da legalidade. Recurso ao qual se nega provimento. Decisão mantida.

Cuida-se de apelação interposta contra a sentença de fls. 492/501 que, proferida em ação civil pública intentada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra Ubirajara Roberto Mori, julgou procedente o pedido, reconhecendo-se a prática de ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, I, da Lei nº 8.429/92, aplicando ao réu multa civil em valor correspondente a cinco vezes o valor de sua remuneração como prefeito no mês de dezembro de 2008, bem como suspendendo seus direitos políticos por cinco anos, proibindo-o, ainda, de contratar diretamente, bem como receber incentivos ou benefícios fiscais ou creditícios do Poder Público ou por meio de pessoa jurídica da qual faça parte, pelo mesmo período.

Inconformado, recorreu o vencido (fls. 508/517), sustentando a necessidade da instrução processual para



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

esclarecimento dos fatos, em condições de demonstrar os devidos repasses discutidos, de modo que não sendo o caso de julgamento antecipado da lide, violando-se, com isso, o devido processo legal, bem como o contraditório e a ampla defesa.

Sustenta o recorrente, para tanto, que os repasses de verba pela Municipalidade à Câmara Municipal nos anos de 2006 a 2008 deram-se nos termos da lei, do mesmo modo como realizado nas legislaturas anteriores, asseverando que “o que ocorreu foi a utilização do parâmetro de forma equivocada para realização do repasse”, o que, por si só, não caracteriza ato improbo.

Rechaça a alegação de dolo ou má-fé na caracterização do ato, até porque as contas da Câmara Municipal foram devidamente aprovadas nos referidos anos, o que denota que a verba foi corretamente aplicada. No mais, suscita que desconhecia a irregularidade ora apontada, “vez que a notificação do Tribunal de Contas sempre ocorreu após o repasse do ano posterior ao analisado”.

Aponta, outrossim, a insuficiência do acervo probatório, requerendo-se, destarte, a anulação da sentença, ou a improcedência da ação, declarando-se inexistente qualquer ato de improbidade.

O recurso foi recebido em ambos os efeitos (fls. 521), vindo aos autos contrarrazões (fls. 523/529), pugnando o Ministério Público pelo desprovimento do apelo.

O Procurador de Justiça que oficiou nos autos manifestou-se pelo **não provimento do recurso** (fls. 534/538).

É o relato do quanto importa.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

De proêmio, não há que se cogitar de nulidade processual ou irregularidade a reconhecer. É que as provas constantes dos autos possibilitam pleno conhecimento do conflito de interesses e são suficientes para a composição da lide, sem cerceamento de defesa, autorizando o efetivo convencimento do magistrado *a quo*, destinatário da prova acerca dos fatos (causa de pedir). E se o processo já estava em condições de ser sentenciado, desnecessária produção de outras provas além das já produzidas, máxime diante da conclusão a que chegou o magistrado na sentença, ou seja, a de que deveria ser julgada procedente a pretensão ministerial, ante ter restada caracterizada improbidade administrativa em conduta realizada pelo então prefeito municipal.

Consta dos autos que Ubirajara Roberto Mori, ex-prefeito de Capela do Alto (2005 a 2008), repassou valores à Câmara Municipal local em montante superior àquele permitido pelo art. 29-A da Constituição Federal, conforme, inclusive, constatado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Em decorrência, o Ministério Público do Estado de São Paulo instaurou o Inquérito Civil nº 47/09 para verificar eventual ato de improbidade administrativa praticado por Ubirajara Roberto Mori, enquanto no exercício do cargo de Chefe do Executivo local, em mandato correspondente a 2005/2008.

Pondera-se, que mesmo após tendo as contas reprovadas pelo Tribunal de Contas de São Paulo, conforme o procedimento TC nº 3091/026/06, tendo sido alertado sobre a irregularidade, o então prefeito reiterou a violação ao art. 29-A da Constituição Federal nos anos de 2007 e 2008, com claro desrespeito



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

ao princípio da legalidade, ante a prática de ato visando fim proibido em lei, o que caracteriza, de forma clara, improbidade administrativa.

Verificou o Tribunal de Contas do Estado que “resta caracterizada a afronta ao art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal, porquanto as transferências de recursos para o Legislativo atingiram a 9,51% da receita tributária ampliada, mácula de expressão suficiente para o comprometimento desses demonstrativos” (fls. 167/168), com o consequente parecer desfavorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Capela do Alto, referente ao exercício de 2006.

Ainda, em decisão de fls. 179, entendeu que a transferência do Executivo à Casa legislativa ultrapassou o limite constitucional de 8%, nos termos da redação dada ao art. 29-A, I, da Constituição Federal, pela Emenda 25/2000. Assim discorrendo:

“Sobre a impropriedade, a origem, em suas razões de fls. 57, procurou justificar-se informando que os repasses à Câmara ocorreram em conformidade com as solicitações daquele Legislativo. Efetivamente, tenho que as alegações de defesa não foram suficientes, ao menos nesta instância de apreciação, para abastar a irregularidade apontada, na medida em que, independentemente das requisições apresentadas pela Câmara Municipal, cabe ao Chefe do Executivo providenciar a adequação dos valores repassados a título de duodécimos, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade, nos termos previstos pelo § 2º, inciso I, do já referido artigo 29-A da Carta Magna. Tal falha é grave e enseja, por si só, a desaprovação das contas.”

O referido procedimento TC nº 3091/026/06 chegou ao Pleno do Tribunal de Contas do Estado, o qual, da mesma forma,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

consignou que:

“o recorrente admite e reconhece que os repasses efetuados efetivamente suplantaram o percentual de 8% estabelecido legalmente para o porte do Município de Capela do Alto, procurando justificar tal desobediência ao sustentar que não lhe restava outra alternativa como administrador, na medida em que os comandos constitucionais disciplinadores da transferência em questão culminavam em possível contradição.

Na visão do Prefeito, aludida contradição residiria no fato de que, enquanto o caput do artigo estabelece que o total da despesa do Legislativo, com as inclusões que discrimina, não poderá ultrapassar os percentuais fixados nos incisos subsequentes, o § 2º considera crime a efetivação de repasses inferiores aos estabelecidos em lei orçamentária.

Não obstante, o paradoxo que se coloca é apenas aparente, não havendo se falar que a Prefeitura transferiu o previsto na lei orçamentária somente para elidir o potencial cometimento da figura delituosa gravada no dispositivo constitucional incidente.

Com efeito, prevalece o limite estipulado nos incisos e no caput, do artigo 29-A, até porque o orçamento da Edilidade é baseado na receita do ano anterior.”

Não obstante a configuração de desvio do mandamento da norma constitucional, no que se refere ao repasse de valores à Câmara Municipal de Capela do Alto, em 2006, o então prefeito continuou com os repasses acima do limite previsto à época, de 8%, conforme art. 29-A da Carta Republicana, também nos anos de 2007 (fls. 377/378) e 2008 (fls. 363).

Ora, é clarividente as irregularidades praticadas pelo



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

prefeito, em desacordo com a norma constitucional.

Deveras, cediço que a [Constituição Federal](#) não prevê o repasse de duodécimo condicionado à necessidade do Poder Legislativo, mas, ao contrário, nos estritos termos do que determina seu art. 29-A, o qual não trouxe quaisquer exceções.

Sendo assim, não há dúvida de que os atos praticados pelo requerido, no exercício do cargo, configuram atos de improbidade, tipificados na Lei [8.429/1992](#), cuja redação trago à colação:

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

No que tange ao inciso [I](#), do artigo [11](#) da Lei nº [8.429/92](#), que se refere à prática de ato visando fim proibido em lei ou diverso daquele previsto na regra de competência, em específico, é certa a intenção do legislador em proteger o princípio da legalidade na conduta dos agentes públicos.

De fato, o princípio da legalidade é um dos sustentáculos do Estado Democrático de Direito, entendendo-se este como o princípio da completa submissão da Administração às leis, nada podendo fazer senão o que nela se determina.

Administrar é prover aos interesses públicos assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições, visando proteger e assegurar o interesse público assim nela



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

consubstanciado.

E a violação em comento, é certo, independe da ocorrência de dano ao patrimônio econômico do ente federativo, uma vez que se trata de ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública.

Assim, tais atos, previstos no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) podem não resultar em prejuízo ao erário público, como tenta justificar o ora recorrente, ao afirmar que as verbas foram corretamente repassadas ao legislativo local, mas, ainda assim, constituir ato de improbidade, uma vez que ferem a moralidade da instituição, o qual abrange as ideias de honestidade, boa-fé, lealdade e imparcialidade.

No mais, diante da reiterada prática da conduta irregular do chefe do executivo municipal, mesmo tendo sido cientificado sobre o repasse acima do permitido à Câmara Municipal no exercício de 2006, tendo repetido a mesma ilegalidade nos anos posteriores (2007/2008), não há como se afastar a presença do dolo no caso.

Deste modo, restou definida e bem delineada a caracterização do ato de improbidade administrativa, nos termos do que preceitua o art. 11, I, da Lei 8.429/92, haja vista a concretização dos seus requisitos principais no caso: a) atuação do agente público (ato comissivo); b) violação dos princípios constitucionais da administração pública e; c) dolo.

Nessas circunstâncias, **nego provimento ao recurso**, mantendo a r. decisão combatida.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

A fim de viabilizar a interposição de recursos para os Tribunais Superiores, consideram-se expressamente prequestionados todos os artigos constitucionais e legais mencionados pelos litigantes.

Luís Geraldo Lanfredi

Relator

(assinatura eletrônica)