



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2020.0001023973

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1001052-51.2017.8.26.0185, da Comarca de Estrela D Oeste, em que é apelante/apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, é apelado/apelante JOSÉ LUIZ REIS INÁCIO DE AZEVEDO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 10ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso do réu e deram parcial provimento ao recurso do Ministério Público. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores PAULO GALIZIA (Presidente sem voto), ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ E TORRES DE CARVALHO.

São Paulo, 15 de dezembro de 2020.

ANTONIO CARLOS VILLEN
Relator
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº 1.058/20

10ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

APELAÇÃO 1001052-51.2017.8.26.0185

COMARCA: ESTRELA D'OESTE – 1ª VARA

APELANTES/APELADOS: JOSÉ LUIZ REIS INÁCIO DE AZEVEDO e
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

JUIZ: MATEUS LUCATTO DE CAMPOS

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Município de Dolcinópolis. Prefeito. Desvio de finalidade na utilização de verbas públicas recebidas do Governo Federal para aplicação no Sistema Único de Assistência Social e no Bolsa Família. Transferências bancárias e saques não justificados. Violação dos artigos 8º, parágrafo único e 25, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dolo caracterizado. Ato de improbidade administrativa. Conduta que se subsume ao art. 10, XI, da Lei 8.429/92. Sentença de parcial procedência que condenou o réu por ato de improbidade administrativa fundada no art. 11 da Lei 8.429/92. Recurso do réu não provido e recurso do Ministério Público provido em parte para, adequada a subsunção dos fatos ao art. 10 da Lei nº 8.429/1992, aplicar ao réu as penas de ressarcimento integral do dano, de 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 e de suspensão dos direitos políticos por cinco anos, e de multa civil fixada em uma vez o valor do dano.

Trata-se de ação por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face de JOSÉ LUIZ REIS INÁCIO DE AZEVEDO, ex-prefeito do Município de Dolcinópolis. A r. sentença julgou parcialmente procedente a ação para *“RECONHECER a prática de ato de improbidade administrativa por parte do réu, restando incurso no art. 11, caput, da Lei 8.429/92 (sanções do artigo 12, III, da LIA) e, conseqüentemente CONDENAR o requerido ao pagamento de multa civil de três vezes o valor de sua última remuneração como prefeito Municipal, com correção desde a data do ajuizamento, e juros contados a partir do trânsito em julgado (natureza sancionatória), a ser apurada em liquidação/cumprimento de sentença; à suspensão dos direitos políticos pelo prazo de três anos; e à proibição de contratar com o Poder Público ou*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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” (fls. 483/489).

As partes apelaram.

O Ministério Público afirma que está amplamente demonstrado o desvio de recursos federais destinados à manutenção dos programas de Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social e do Bolsa Família. Sustenta que houve prejuízo ao erário, ainda que parte dos recursos desviados tenham sido empregados no Município. Pede o provimento do recurso para que o réu seja condenado, com fulcro no art. 12, II, da Lei n. 8.429/92, às penas de ressarcimento do dano ao erário, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos pelo prazo de oito anos, pagamento de multa civil equivalente a uma vez o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios ou incentivos fiscais, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário pelo prazo de cinco anos.

O réu argui preliminar de nulidade da sentença por falta de fundamentação. Quanto ao mérito, alega que não ficou demonstrada a ocorrência de ato de improbidade administrativa causador de dano ao erário ou violador dos princípios da Administração Pública. Afirma que não foi provada sua má-fé. Acrescenta que os atos narrados na peça inicial caracterizam meras irregularidades e não atos de improbidade. Argumenta com a necessidade de observância do princípio da proporcionalidade para aplicação das penas. Pede a concessão da assistência judiciária e o provimento do recurso para que a ação seja julgada improcedente ou, subsidiariamente, sejam as penas readequadas segundo o princípio da proporcionalidade.

Recursos tempestivos e respondidos.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Foram deferidos ao réu os benefícios da justiça gratuita (fls. 659/661).

A D. Procuradoria Geral de Justiça opinou pelo não provimento do recurso do réu e provimento do recurso do Ministério Público (fls. 674/681).

É O RELATÓRIO.

Não há que falar em nulidade da sentença por falta de fundamentação. As razões do convencimento do Magistrado para a condenação do réu estão suficientemente consignadas na decisão.

Quanto ao tema de fundo, a petição inicial imputa ao réu, então prefeito municipal de Dolcinópolis, a prática de improbidade administrativa consistente em desvio de verbas públicas recebidas do Governo Federal no ano de 2016 para aplicação no Sistema Único de Assistência Social e no Bolsa Família.

Em que pese o alegado pelo réu, a improbidade está bem caracterizada.

Os extratos da conta bancária “71 IGD BOLSA FAMÍLIA” comprovam que de março a dezembro de 2016 as quantias depositadas pelo Governo Federal somaram R\$ 12.994,34 (fls. 37 e 97). Em 23.06.2016 foram transferidos R\$3.000,00 e, em 02.12.2016, R\$ 2.250,00, para a conta bancária “1080 IPVA”. Em 28.09.2016 houve uma transferência de R\$ 2.000,00 para a conta bancária “1890 Movimento” e em 27.12.2016, outra transferência, de R\$ 2.860,00 para a conta bancária “790 ICMS/IPI” (fl. 38).

Por seu turno, na conta bancária “70 IGD SUAS”, os depósitos efetuados pelo Governo Federal no ano de 2016 totalizaram R\$ 6.886,14 (fls. 62 e 122/123). Em 27.12.2016 foram transferidos R\$ 734,00



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

para a conta “790 ICMS/IPI” e em 29.12.2016, R\$ 710,00, para a conta “200 Fundo de Participação do Município” (fls. 63).

Os extratos bancários demonstram, ainda, que as transferências para a conta “790 ICMS/IPI” (R\$ 734,00 do SUAS e R\$ 2.860,00 do Bolsa Família) foram somadas a outros valores que lá estavam depositados, que totalizaram uma transferência de R\$ 63.400,00 para a conta “1890 Movimento” (fls. 103 e 124), que foi sacada em 27.12.2016 (fl. 179). O valor de R\$ 2.000,00 destinado ao Bolsa Família transferido em 28.09.2016 para a conta “1890 Movimento” foi na mesma data sacado (fl. 169). O valor de R\$ 710,00 transferido para a conta “200 Fundo de Participação do Município” em 29.12.2016, depois de somado a outros valores (total de R\$ 99.650,00), foi transferido para a conta “1890 Movimento” (fl. 125) e sacado no mesmo dia (fl. 179). O valor de R\$ 2.250,00 transferido em 02.12.2016 da conta “71 IGD BOLSA FAMÍLIA” para a conta “1080 IPVA” foi também somado a outros valores que alcançaram R\$ 7.800,00, transferidos em 02.12.2016 para a conta “1890 Movimento”, sacada no mesmo dia (fls. 102 e 176). O valor de R\$ 3.000,00 transferido em 23.06.2016 para a conta “1080 IPVA” somou-se aos valores lá depositados. O extrato de fl. 99 mostra uma transferência de R\$ 2.400,00 em 23.06.2016 para a conta “1890 Movimento”, além de outras saídas em nome de Ynoes Gaspar Filho ME, Ideal Auto Peças Ltda ME e Jader Fabiano Perli.

O conjunto probatório dos autos revela que as transferências entre diversas contas bancárias do Município sempre tinham por destino final a conta “1890 Movimento”, existente no Banco Bradesco. Dela, os valores eram sacados. Não há nos autos nenhuma justificativa do réu para a movimentação do dinheiro, tampouco há prova de que ele foi destinado ao interesse público a que estava inicialmente vinculado. Evidente a violação dos artigos 8º, parágrafo único e 25, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Anoto que os desvios aqui em análise, além de outros imputados ao então prefeito, foram também objeto de ação penal, processo n. 0000252-40.2017.8.26.0185. Transcrevo trechos da sentença proferida naqueles autos, que corroboram a ocorrência dos desvios aqui em análise:

“Fato '26' (apropriação; fl. 12-d). Segundo o Ministério Público, ocorrido em 02/12/16, em horário incerto, durante expediente bancário, na agência do Banco Bradesco da cidade de Dolcinópolis. José Luiz e a tesoureira Natália, em unidade de desígnios, apropriaram-se de R\$ 7.800,00 (sete mil e oitocentos reais), oriundos de repasses governamentais (IP). O fato foi provado. Em acordo a extrato do banco Bradesco, na data de 01/12/16 foi sacado, na 'boca do caixa', o valor de R\$ 7.800,00 (fl. 232). Esse saque não guarda consonância com o movimento de tesouraria para esta mesma data (fls. 1833/1834). Quanto às informações prestadas por Natália em colaboração (fl. 33, autos 551-17), houve pagamentos a político, no valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais); ao próprio José Luiz, no valor de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais); além de outros sem maior transparência ou fundamento (recibos às fls. 86 e 87; autos 551-17). Como nos casos anteriores, nenhuma dessas operações previstas em movimento de tesouraria (fl.1833/1834). Há, assim, prova de apropriação de renda pública, sendo de rigor a **CONDENAÇÃO** de José Luiz e Natália por esse fato, nos moldes da imputação acusatória” (fl. 3385 daqueles autos)

“Fato '31' (apropriação). Segundo o Ministério Público, ocorrido em 27/12/16, em horário incerto, durante expediente bancário, na agência do Banco Bradesco da cidade de Dolcinópolis. José Luiz e a tesoureira Natália, em unidade de desígnios, apropriaram-se de R\$ 63.400,00 (sessenta e três mil e quatrocentos reais), oriundos de repasses governamentais. O fato foi provado. Segundo o extrato proveniente do banco Bradesco, na data em questão (27/12), houve saque, na "boca do caixa", do valor de R\$ 63.400,00 (fl. 235). Tal operação não foi contabilizada em extrato de movimentação de tesouraria para essa mesma data (fl. 1848). Em tempo, há o registro apenas da entrada do valor de R\$ 63.400,00, mas não do seu saque; a única saída oficialmente contabilizada em tesouraria neste dia (27/12) foi no valor de R\$ 43,00 (quarenta e três reais; fl. 1848). No tocante às informações de Natália, há relato de pagamento a serviços prestados à prefeitura (fl. 38 dos autos 551-17), e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

informações em mídia juntada às fls. 141 dos mesmos autos (551-17): dentre eles oficina e laboratório. No entanto, dos R\$ 63.400,00 sacados na "boca do caixa", em conformidade às declarações de Natália (consideradas de forma una, seja a favor seja em desfavor dos acusados), há um mínimo de fundamento para despesas que somam o máximo de R\$ 13.600,00 (treze mil e seiscentos reais). Conseqüentemente, restam ainda R\$49.800,00 (quarenta e nove mil e oitocentos reais) sem qualquer demonstração de destinação. Por último, considerando ainda todos os outros elementos já mencionados e fundamentados, há de se CONDENAR os réus José Luiz e Natália por esse fato, em conformidade à denúncia" (fls. 3387 daqueles autos).

"Fato '32' (apropriação). Segundo o Ministério Público, ocorrido em 29/12/16, em horário incerto, durante expediente bancário, na agência do Banco Bradesco da cidade de Dolcinópolis. José Luiz e a tesoureira Natália, em unidade de desígnios, apropriaram-se de R\$99.500,00 (noventa e nove mil e quinhentos reais), oriundos de repasses governamentais (FUS). O fato foi provado. Conforme o extrato do banco Bradesco, para essa mesma data (29/12; fl. 235), houve saque, na "boca do caixa", do valor de R\$ 99.650,00. Esse saque não foi registrado em movimento de tesouraria para essa mesma data (fl. 1848); o maior saída registrada no dia, a propósito, foi de R\$ 4.480,00 (quatro mil quatrocentos e oitenta reais), e via transferência, e não saque (fl. 1848). Segundo as informações de Natália (também não contabilizadas em movimento de tesouraria; fls. 38/39 dos autos 551-17), nesta data (29/12), houve pagamento a agiota, no valor de R\$ 14.000; além de outros de diminuta transparência. Há, assim, de se CONDENAR José Luiz e Natália por esse fato, em conformidade ao exposto na denúncia" (fls. 3387/3388 daqueles autos).

A sentença condenou o réu à *"pena de 07 (sete) ANOS e 10 (dez) MESES de RECLUSÃO, em regime inicial FECHADO, além da perda de cargo e da inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular, por haver incorrido nas sanções dos artigos 288 do Código Penal; e 1º, inciso I, do Decreto-lei 201/67, este último por 31 (trinta e uma) vezes, na forma do art. 71 do Código*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Penal” e pelo delito previsto no art. 89 da lei 8.666/93, a pena de 03 (três) anos e 06 (seis) meses de detenção e ao pagamento de 11 (onze) dias-multa regime inicial semiaberto. Ela também o condenou ao ressarcimento do erário, pelo valor mínimo de R\$ 426.264,00.

A 7ª Câmara de Direito Criminal (Ap 0000252-40.2017.8.26.0185, Rel. ALBERTO ANDERSON FILHO, j. 07.08.2019, v.u.) acolheu em parte o recurso do réu para absolvê-lo da imputação do art. 288, "caput", do CP, mantida a condenação por infração ao art. 1º, I, do Decreto-Lei n.º 201/67, por 31 vezes, c/c o art. 71 do CP, e ao art. 89, "caput", da Lei n.º 8.666/96, ambos em concurso material, às penas, respectivamente, de 5 anos e 10 meses de reclusão, em regime inicial fechado, 3 anos e 6 meses de detenção, em regime inicial semiaberto, e pagamento de 11 dias-multa, mantidas também as penas de perda do cargo e inabilitação, pelo prazo de 5 anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado. Ressalte-se que a condenação transitou em julgado.

Evidencia-se, de tudo o que anteriormente ficou consignado e das transcrições da sentença e acórdão da ação penal, que as alegações de inexistência de dolo ou má-fé do réu não podem ser acolhidas.

Como prefeito, não se pode aceitar que ele ignorasse as disposições legais da Lei de Responsabilidade Fiscal. Não pode ser acolhida a alegação de que não agiu com dolo.

Cumprе consignar que o ex-prefeito é réu em diversas outras ações de improbidade administrativa que versam sobre atos praticados durante o mesmo mandato: processos nº 1000326-72.2020.8.26.0185, 1000314-58.2020.8.26.0185, 1000058-18.2020.8.26.0185, 1001507-45.2019.8.26.0185, 1001437-28.2019.8.26.0185,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

1001166-87.2017.8.26.0185, 1000316-33.2017.8.26.0185,
0001086-14.2015.8.26.0185), além de figurar no polo passivo de ações de
ressarcimento ajuizadas pelo Município de Dolcinópolis (processos nº
1001998-86.2018.8.26.0185, 1001997-04.2018.8.26.0185,
1001996-19.2018.8.26.0185, 1001995-34.2018.8.26.0185,
1000104-75.2018.8.26.0185, 1000096-98.2018.8.26.0185,
1000092-61.2018.8.26.0185, 1000090-91.2018.8.26.0185,
1000086-54.2018.8.26.0185, 1000843-82.2017.8.26.0185, 1000842-
97.2017.8.26.0185, 1000761-51.2017.8.26.0185.

Esta Corte já confirmou a condenação do réu por atos de
improbidade administrativa nas apelações nº 1000975-42.2017.8.26.0185, 13ª
C., Rel. BORELLI THOMAZ, j. 07.07.2019, v.u.; 1001172-
94.2017.8.26.0185, 7ª C., Rel. COIMBRA SCHMIDT, j. 03.10.2019, v.u.;
1001630-14.2017.8.26.0185, 1ª C., Rel. VICENTE DE ABREU AMADEI, j.
30.07.2019, v.u., e 1000969-64.2019.8.26.0185, j. 20.08.2020, v.u., da qual fui
Relator.

Não há dúvida de que está caracterizada prática de ato de
improbidade que causa lesão ao erário, tal como tipificado no inciso XI do art.
10, XI, da Lei nº 8.429/1992: *“liberar verba pública sem a estrita observância
das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação
irregular”*.

A prova da destinação do dinheiro sacado em espécie na
“boca do caixa”, evidentemente, era ônus do réu. Disso ele não se
desincumbiu. Os elementos dos autos não autorizam, em absoluto, afirmar que
o dinheiro tenha sido destinado a pagamentos de despesas do Município.
Evidente, portanto, que houve dano ao erário. Por isso, tem razão o Ministério
Público ao pleitear que a condenação do réu se faça por ato de improbidade
tipificado no art. 10, XI, da Lei nº 8.429/1992.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Alterada a classificação do ato ímprobo para lesão ao erário (artigo 10 da Lei de Improbidade), é necessária a aplicação das penas estabelecidas no art. 12, II, da Lei nº 8.429/1992. Entendo razoável, diante da gravidade das condutas do réu, que solapam a credibilidade da Administração Pública, a condenação às penas de ressarcimento integral do dano, de 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 e de suspensão dos direitos políticos por cinco anos, e multa civil fixada em uma vez o valor do dano.

Por ser o ressarcimento sanção decorrente de ato ilícito, que se insere no contexto da responsabilidade civil extracontratual, haverá incidência de juros moratórios de 1% ao mês a partir do evento danoso (ou seja, do ato ímprobo), nos termos do art. 398 do Código Civil e Súmula STJ nº 54, e correção monetária também a partir do evento danoso, calculada pela Tabela Prática do Tribunal de Justiça.

Nesse sentido, a jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MULTA CIVIL. OFENSA AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. TERMO INICIAL DA CORREÇÃO MONETÁRIA E DOS JUROS DE MORA. SANÇÃO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL. DIES A QUO DA DATA DO EVENTO DANOSO. CÓDIGO CIVIL. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. In casu, trata-se de multa civil fixada na sentença da Ação de Improbidade Administrativa por ofensa aos princípios administrativos.
2. As sanções e o ressarcimento do dano, previstos na Lei da Improbidade Administrativa, inserem-se no contexto da responsabilidade civil extracontratual por ato ilícito.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

3. Assim, a correção monetária e os juros da multa civil têm, como *dies a quo* de incidência, a data do evento danoso (o ato ímprobo), nos termos das Súmulas 43 ("Incide correção monetária sobre dívida por ato ilícito a partir da data do efetivo prejuízo") e 54 ("Os juros moratórios fluem a partir do evento danoso, em caso de responsabilidade extracontratual") do STJ e do art. 398 do Código Civil.

4. Recurso Especial provido.

(REsp 1645642/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/03/2017, DJe 19/04/2017) – grifei

Cumpre observar que a condenação ao ressarcimento já imposta na esfera penal do dano não impede seja aplicada ao réu a pena de ressarcimento integral do dano com fundamento na Lei nº 8.429/1992. Evidente que a condenação aqui imposta não autorizará execução dúplice pelo mesmo ato de improbidade. Ao réu incumbirá, na fase de execução, provar eventual ressarcimento já efetuado, para que se proceda à correspondente exclusão nesta demanda.

Pelo meu voto, nego provimento ao recurso do réu e dou parcial provimento ao recurso do Ministério Público para, adequada a subsunção dos fatos ao art. 10 da Lei nº 8.429/1992, aplicar ao réu as penas de ressarcimento integral do dano, de 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 e de suspensão dos direitos políticos por cinco anos, e de multa civil fixada em uma vez o valor do dano, nos termos expostos.

ANTONIO CARLOS VILLEN

RELATOR