



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2018.0000905285

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação nº 0002261-46.2014.8.26.0648, da Comarca de Urupês, em que é apelante ANTONIO DA SILVA OLIVEIRA, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 7ª 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 Desembargadores COIMBRA SCHMIDT (Presidente), MAGALHÃES COELHO E EDUARDO GOUVÊA.

São Paulo, 14 de novembro de 2018.

Coimbra Schmidt
Relator
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto 38.133

Apelação nº 0002261-46.2014.8.26.0648 – Urupês
 Apelante: ANTONIO DA SILVA OLIVEIRA
 Apelado: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
 MMª Juíza de Direito: Dra. Kerla Karen Ramalho de Castilho Magrini

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.
 Prefeito. Repasse de verba oriunda de convênio firmado com órgão estadual para execução de melhorias em estrada municipal. Vistoria realizada após a prestação de contas, constatada execução de apenas 3,33% do plano de trabalho. Devolução do repasse e posterior execução às expensas do Município. Desvio de finalidade. Sentença de procedência. Recurso não provido.

Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra o prefeito de Urupês, Antonio da Silva Oliveira, sob o fundamento de que em 2013 foi firmado convênio com a Secretaria Estadual da Agricultura, para execução de melhorias num trecho de 6 Km da estrada municipal URP-060, no bairro da Figueira, percebendo verba estadual para tanto. Ocorre que, após a prestação de contas pelo prefeito, a Coordenadoria Regional da Secretaria realizou vistoria no local e constatou que apenas 3,33% da obra havia sido realizada, razão pela qual o convênio foi rescindido e o Município notificado a devolver a importância de R\$ 20.533,83. A ação veio fundada no desvio de finalidade (*caput* do art. 10 da Lei nº 8.429/92) e no ato que atenta contra os princípios da administração



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(*capite* inciso I do art. 11, do mesmo diploma).

Julgou-a procedente a sentença de f. 750/65, cujo relatório adoto, condenado o réu ao ressarcimento integral do dano; à perda da função pública; à suspensão dos direitos políticos por cinco anos e à proibição de contratar com o Poder Público pelo mesmo prazo.

Apela o réu colimando a inversão do desate. Bate-se pela inexistência de ato ímprobo ante a execução da obra e efetiva aplicação das verbas do repasse, bem como ausência de dano ao erário. Pede a redução da reprimenda, com imposição exclusiva da multa civil.

Contrarrazões a f. 791/816.

A d. Procuradoria de Justiça opina pelo não provimento (f. 820/25).

É o relatório.

A primeira sentença foi anulada pelo acórdão de f. 528/32, para que ao réu fosse aberta possibilidade de produção de provas, especialmente recomendado que comprovasse ter requerido a devolução do objeto do convênio como alegou ao então. Seu argumento fora acolhido porque insistiu na execução da obra e as provas haviam sido produzidas apenas no âmbito do inquérito civil.

Contudo, a pova reazizada sob o crivo



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

do contraditório, demonstrou que, de fato, a obra foi executada, mas após a devolução da verba à Secretaria da Agricultura, porque constatada a não realização da melhoria, e depois de ajuizada esta ação. Do que se conclui que a prestação de contas foi fraudulenta, pois justificou a utilização de toda verba repassada; e a posterior recuperação da estrada foi feita às expensas do Município, desperdiçado o valor do repasse.

Restou incontroverso que houve o recebimento do valor correspondente à integralidade das obras (f. 79 e ss.), e a respectiva prestação de contas junto à Secretaria Estadual (f. 40 e ss.), afirmado o cumprimento integral do plano de trabalho.

Entretanto, a vistoria realizada pelo órgão estadual em 11.2.2014, apurou que apenas 3,33% do projeto havia sido executado. Daí por que foi solicitada a devolução que ocorreu em 6.5.2014 (f. 202).

Nesse cenário, a vistoria de f. 254/73 feita pela Prefeitura de Urupês em 18 de setembro de 2014 é imprestável, pois o dano ao erário já havia sido causado.

A prova oral produzida em Juízo corrobora a ilicitude dos fatos atribuídos ao apelante.

A testemunha Cláudio Giusti de Souza, engenheiro agrônomo da Secretaria Estadual de Agricultura, era quem realizava vistoria, tendo constatado à época, na companhia de outras testemunhas, a não realização do plano de trabalho,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

esclarecendo que o que havia sido feito de novo se limitava ao final do trecho, em uma tubulação para canalização de um córrego. Como apenas 3% do serviço havia sido efetuado, o depoente considerou que a obra não foi feita.

Carlos Pagani Neto declarou que no período referente ao mandato do apelante, era diretor regional de Catanduva e a obra na cidade de Urupês foi objeto de convênio que visava benfeitorias em uma estrada, na extensão de 6 km. Afirmou que as obras não foram realizadas na integralidade, tendo observado que apenas uma carreira de tubos havia sido implementada, sendo que era para a Prefeitura ter utilizado a verba na obra toda.

No mesmo sentido foi o depoimento da testemunha Orlando Miranda dos Santos, o qual acrescentou que o valor gasto no local não corresponde ao que foi efetivamente repassado.

Restou evidente, pois, que a obra não foi realizada, com exceção do pequeno trecho referente à tubulação.

Nesse passo, em que pesem os argumentos do apelante, a devolução da verba recebida implica verdadeira confissão de que as obras conveniadas não foram executadas.

Disso resulta inequívoco que, ao não empregar, na forma e no tempo prescritos no convênio, a verba recebida do Estado, executada apenas uma parcela ínfima do plano de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

trabalho, o apelante causou dano aos cofres municipais, não só por ter devolvido o montante, mas também por realizar a obra em momento posterior, às expensas do Município, certamente com recursos destinados a outras áreas mais essenciais, o que demonstra negligência na gestão das verbas públicas.

Essa inexecução das obras, sem qualquer justificativa pelo apelante, é indicativa de seu dolo e do consequente dano ao erário, tanto pela devolução da verba recebida, quanto pela execução da melhoria depois de instaurado o inquérito civil; não menos grave foi a prestação de contas em que faltou com a verdade, tendo ciência de que as obras não haviam sido realizadas.

*“Improbidade administrativa, em linhas gerais, significa servir-se da função pública para angariar ou distribuir, em proveito pessoal ou para outrem, vantagem ilícita ou imoral, de qualquer natureza, e por qualquer modo, com violação aos princípios e regras presidentes das atividades na Administração Pública, menosprezando os valores do cargo e a relevância dos bens, direitos, interesses e valores confiados à sua guarda, inclusive por omissão, com ou sem prejuízo patrimonial. A partir desse cometimento, desejado ou fruto de incuria, desprezo, falta de precaução ou cuidado, revelam-se a nulidade do ato por infringência aos princípios e regras, explícitos ou implícitos, de boa administração e o desvio ético do agente público e do beneficiário ou partícipe, demonstrando a inabilitação moral do primeiro para o exercício de função pública” (Wallace Paiva Martins Júnior, apud Marino Pazzaglini Filho, *Lei de Improbidade Administrativa Comentada*, 2002, pág. 16).*

Portanto, a conduta ilícita do agente público para tipificar ato de improbidade administrativa deve ter esse traço comum ou



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

característico de todas as modalidades de improbidade administrativa: desonestidade, má-fé, falta de probidade no trato da coisa pública (Marino Pazzaglini Filho, ob. cit., p. 101/102).

Como se vê, o conjunto probatório demonstra que houve inegável desvio de finalidade por parte do réu, por ter causado dano inequívoco ao erário, o que configura o ato de improbidade capitulado no art. 10, *caput*, da Lei nº 8.429/92, além da violação aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência, regentes da administração pública, a configurar a conduta descrita no *caput* do art. 11, da mesma lei.

O *caput* do art. 12 estabelece que as penas podem ser *aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato*. E o parágrafo único diz que o juiz *levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente*.

Segundo o escólio de Emerson Garcia¹:

Em linhas gerais, o feixe de sanções, qualquer que seja a natureza do ato e seus efeitos, apresenta-se com consistência e derivação ontológica idênticas, variando unicamente em intensidade.

Tratando-se de ato único, entendemos que um único feixe de sanções deve ser aplicado ao agente, ainda que sua conduta, a um só tempo, se subsuma ao disposto nos arts. 9º, 10 e 11. Único o ato, único haverá de ser o feixe de sanções (*ne bis in eadem*).

Todo ato de improbidade importará violação aos princípios regentes da atividade estatal, o que, *ipso facto*, resultaria na aplicação das sanções previstas no inciso III do art. 12.

¹ *Improbidade Administrativa*, 5ª ed., Lúmen Juris, p. 631 e ss.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Em sendo identificado o dano ao erário ou o enriquecimento ilícito, ter-se-á um *plus* que justificará a ascensão para um feixe de sanções mais severo. Havendo múltipla subsunção, normalmente serão aplicadas as sanções do inciso I do art. 12, cujos valores relativos são mais elevados, terminando por absorver as demais sanções; não sendo identificado o enriquecimento ilícito, mas tão-somente o dano ao patrimônio público, aplicar-se-á o feixe do art. 12, II, com grau de severidade intermédio.

Desta forma, a simultânea violação dos preceitos proibitivos implícitos nos artigos 9º, 10 e 11 somente sujeitará o agente a um feixe de sanções.

No caso, considerando a natureza, as circunstâncias e a gravidade do fato objeto de análise, tenho que as sanções aplicadas foram bem dosadas, respeitados os princípios da proporcionalidade e razoabilidade e, portanto, não comportam modificação.

A sentença deu solução correta à lide, devendo ser mantida por seus próprios fundamentos.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso.

COIMBRA SCHMIDT
Relator