



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO**  
Apelação Cível Nº 0001808-34.2015.8.26.0125

**Voto nº 28.555**

**Registro: 2019.0000618235**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação Cível nº 0001808-34.2015.8.26.0125, da Comarca de Capivari, em que é apelante SIDINEI BATISTA FERREIRA (JUSTIÇA GRATUITA), é apelado PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPIVARI.

**ACORDAM**, em 6ª 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 SIDNEY ROMANO DOS REIS (Presidente) e LEME DE CAMPOS.

São Paulo, 5 de agosto de 2019.

**MARIA OLÍVIA ALVES**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO  
 Apelação Cível Nº 0001808-34.2015.8.26.0125

***Voto nº 28.555***

***Apelação nº 0001808-34.2015.8.26.0125***

***Apelante: Sidinei Batista Ferreira***

***Apelado: Município de Capivari***

***Comarca: 1ª Vara Judicial do Foro de Capivari***

***Juiz: Dr. Fredison Capeline***

APELAÇÃO – Ação civil pública - Improbidade administrativa – Município de Capivari - Venda de terrenos do cemitério municipal, sem o devido repasse aos cofres públicos – Sentença de procedência – Pretensão de reforma – Impossibilidade – Inocorrência de cerceamento do direito de defesa – Inépcia da inicial não verificada – Conduta descrita que se enquadra como ato de improbidade administrativa – Apuração realizada em sede de processo administrativo disciplinar, a concluir pela demissão do requerido, que foi confirmada pelos elementos de prova colhidos durante a instrução processual – Dolo caracterizado – Aplicação das penas de acordo com a gravidade da conduta – Precedentes – Rejeição de matéria preliminar – Não provimento do recurso.

Trata-se de ***ação civil pública*** ajuizada pelo ***Município de Capivari*** contra ***Sidinei Batista Ferreira***, para apuração de ato de improbidade administrativa, consistente na venda de terrenos do cemitério municipal, sem o devido repasse aos cofres públicos, no valor de R\$22.311,95 (vinte e dois mil, trezentos e onze reais e noventa e cinco centavos), bem como para obter a condenação do requerido nas penas previstas pela Lei nº 8.429/92.

Conforme sentença de fls. 1.213/1.227, o pedido foi julgado procedente para reconhecer a prática de atos de improbidade administrativa, tipificados no art. 9º, “*caput*” e inciso XI, da Lei nº 8.429/92, consistente no desvio de recursos públicos com enriquecimento



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO  
 Apelação Cível Nº 0001808-34.2015.8.26.0125

***Voto nº 28.555***

indevido do requerido e em prejuízo ao erário, com a aplicação da pena de ressarcimento da quantia de R\$22.311,95 (vinte e dois mil, trezentos e onze reais e noventa e cinco centavos), acrescida de correção monetária pela Tabela Prática do TJSP e juros de mora de 12% (doze por cento) ao ano, desde a apropriação indevida, bem como perda da função pública, suspensão dos direitos políticos por 10 (dez) anos, pagamento de multa civil correspondente a uma vez o valor do acréscimo patrimonial apurado, com os acréscimos legais, 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 10 (dez) anos. O requerido também foi condenado no pagamento das despesas processuais e de honorários advocatícios, fixados em 10% (dez por cento) do valor da condenação.

Inconformado, apela o requerido e pugna pela reforma do julgamento. Preliminarmente, sustenta que houve cerceamento do seu direito de defesa e que a perícia contábil se mostra indispensável à mensuração do suposto prejuízo ao erário. Aduz que a inicial é inepta, por ausência de individualização das condutas que lhe foram atribuídas e por falta de correlação lógica entre a narrativa dos fatos e o pedido relativo à incidência do tipo previsto no art. 9º da Lei nº 8.429/92. Assevera que não se verifica interesse processual pela falta dos requisitos à configuração do elemento subjetivo de má-fé e de dolo, tampouco do elemento objetivo do prejuízo ao erário. No mérito, afirma que não existe qualquer demonstração de ato de improbidade administrativa e que a decisão proferida nos autos do processo administrativo disciplinar nº 08/2013 não possui efeito



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO  
 Apelação Cível Nº 0001808-34.2015.8.26.0125

***Voto nº 28.555***

vinculativo. Alega que o depoimento prestado por Rogério de Oliveira, preposto do Município de Capivari, não merece credibilidade. Acrescenta que outros servidores efetuavam a venda dos jazigos, emitiam os respectivos recibos e recebiam os valores, que permaneciam no próprio cemitério municipal, e que não havia qualquer sistema interligado com a Secretaria da Fazenda para fins de contabilização em livro, nem legislação municipal a dispor sobre a venda dos jazigos, o que foi confirmado pela testemunha Isabel. Sustenta que as testemunhas Jovita e Luciana referem-se a terceiras pessoas, que pelas declarações de Reinaldo, Eliseu e Neusa, é possível se extrair que ele prestou serviços de forma correta, e que Nelci declarou que não lhe entregou nenhum valor. Repisa que a improbidade não pode ser atribuída a quem apenas olvida-se de mera formalidade ou comete irregularidades, sem a prova material da lesão aos cofres públicos (fls. 1.230/1.292).

O recurso foi respondido (fls. 1.295/1.300).

A d. Procuradoria de Justiça opinou no sentido de ser negado provimento ao recurso (fls. 1.306/1.313).

O requerido manifestou oposição ao julgamento virtual (fl. 1.315).

É o relatório.

Presentes os requisitos de admissibilidade, conheço do recurso de apelação e lhe nego provimento.

Antes de tudo, rejeito as preliminares deduzidas pelo recorrente.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO  
 Apelação Cível Nº 0001808-34.2015.8.26.0125

***Voto nº 28.555***

Não há que se falar em inépcia da inicial, pois a análise dos fatos e fundamentos constantes da acusação indicam que a conduta imputada ao requerido, de vender terrenos do cemitério municipal de Capivari, sem o repasse dos valores arrecadados aos cofres públicos, a princípio se enquadra nos atos de improbidade administrativa previstos na Lei nº 8.429/92, a autorizar a pretensão de responsabilização do requerido e a aplicação das penas, nos termos propostos.

Do mesmo modo, é importante ressaltar que o fato de o processo ter sido julgado sem o prosseguimento da instrução probatória pretendida não significa que houve cerceamento do seu direito de defesa.

Não se pode perder de vista que o destinatário da produção probatória é o Juiz e, portanto, a ele incumbe indeferir aquelas provas que entender desnecessárias ou impertinentes, segundo sua livre convicção, sempre motivada. Incumbe também ao magistrado zelar pela rápida solução do litígio, em obediência à diretriz constitucional da razoável duração do processo.

É nesse contexto que deve ser compreendida a garantia da ampla defesa e dos meios a ela inerentes no processo judicial, assegurada constitucionalmente aos litigantes.

Na hipótese, o pedido de ressarcimento encontra-se fundado em apuração realizada nos autos de processo administrativo disciplinar, a concluir pela demissão do requerido do serviço público, por intermédio da análise de recibos das vendas, cujos valores não foram contabilizados, conforme informação do setor competente, e dos depoimentos das pessoas que constavam como adquirentes e que tiveram notícia da negociação dos terrenos, bem como de outros servidores



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO  
 Apelação Cível Nº 0001808-34.2015.8.26.0125

**Voto nº 28.555**

públicos do Município.

Por sua vez, o requerido não justifica a finalidade da perícia contábil sobre esses elementos de prova, ou seja, não demonstra em que aspecto a apuração necessita de esclarecimentos ou retificações, para fins de mensuração dos valores cobrados pelo Município.

Como bem salientou a d. Procuradoria de Justiça, “*é certo que o recorrente sequer aponta o motivo pelo qual pretende a alegada prova pericial, porquanto não especificou qual documento apresentado pela apelada contém eventual incorreção, limitando-se a impugnar o valor de forma genérica. Assim, não se vislumbra sequer prejuízo pela não realização da prova postulada*” (fls. 1.308/1.309).

Diante disso, é possível se concluir que o processo está devidamente instruído com documentos e que se encontra em condições de imediato julgamento.

Conforme já se decidiu: “***Constantes dos autos elementos de prova documental suficientes para formar o convencimento do julgador, incorre cerceamento de defesa se julgada antecipadamente a controvérsia***” (STJ-4ª Turma, Ag 14.952-DF-AgRg, rel. Min. **SÁLVIO DE FIGUEIREDO**, j. 4.12.91, negaram provimento, v.u., DJU 3.2.92, p. 472).

Ultrapassadas essas questões, passa-se à análise do mérito do recurso do requerido.

Com efeito, para que ocorra a responsabilização por ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/92, não basta a mera ilegalidade da conduta do agente.

É necessário demonstrar que o agente procedeu



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO  
 Apelação Cível Nº 0001808-34.2015.8.26.0125

***Voto nº 28.555***

inequivocamente com má-fé ou comportou-se de forma extremamente negligente, a causar lesão ao erário.

Sobre o tema, nos ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro que “*O enquadramento na lei de improbidade exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Mesmo quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto*” (Direito Administrativo. Editora Forense, 29ª edição, 2016, p. 993).

Na hipótese, restou suficientemente comprovado que o requerido, na qualidade de gestor do cemitério municipal de Capivari, emitiu e assinou recibos decorrentes de venda de terrenos e outros serviços relacionados e que os valores constantes desses documentos não foram devidamente repassados aos cofres municipais.

A esse respeito, ressaltam-se os inúmeros depoimentos de munícipes a confirmar as tratativas com o requerido e a entrega dos valores cobrados, colhidos nos autos do processo administrativo disciplinar (fls. 15/942).

Aliás, verifica-se que reclamações foram formuladas sob a acusação de que o requerido teria recebido os valores e que essas pessoas não obtiveram comprovantes de que os pagamentos foram efetuados ao Município.

Ademais, os setores competentes confrontaram os depoimentos com os recibos emitidos e apuraram os valores em aberto. Confira-se trecho do relatório final do processo administrativo: “*Denota-se portanto que na maioria dos depoimentos prestados, os munícipes*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO  
 Apelação Cível Nº 0001808-34.2015.8.26.0125

***Voto nº 28.555***

*confirmaram que realizaram pagamentos referentes a taxas de serviços ou a compra de terreno no cemitério Municipal para o servidor Sidnei Batista Ferreira enquanto este ocupava o cargo de Gestor do Cemitério, sendo fornecido a estes Municípios recibos que comprovam o pagamento, porém conforme os depoimentos e ainda os documentos fornecidos pela secretária da Fazenda da Prefeitura Municipal o servidor não efetuou os repasses dos valores aos cofres públicos, sendo o repasse a finalização do ato administrativo que comprova a cessão do terreno” (fl. 899).*

E essa apuração foi confirmada, nestes autos, principalmente com o depoimento da testemunha Isabel, que passou a responder pela gestão do cemitério municipal após a saída do requerido. Ou seja, ela declarou que identificou diversos recibos assinados pelo requerido, sem a correspondente guia de recolhimento na Secretaria de Finanças, e que recebeu reclamações de mais de dez pessoas que não possuíam comprovantes de pagamentos e que entregaram valores diretamente ao requerido para a aquisição de jazigos. Declarou, ainda, que o procedimento correto seria o emitente do recibo se dirigir até o setor de tributação, gerar o respectivo boleto e efetuar o pagamento no banco da Prefeitura.

Por outro lado, o requerido não logrou afastar esses elementos de prova e demonstrar a alegada boa-fé em sua conduta, a justificar sua tese de que, na verdade, cometeu mera irregularidade na gestão do cemitério público.

Como bem ressaltou o i. magistrado *a quo*, “Tendo emitido e assinado os recibos, no exercício e em razão do cargo público,



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO  
 Apelação Cível Nº 0001808-34.2015.8.26.0125

***Voto nº 28.555***

*cabia ao próprio requerido comprovar o devido recolhimento dos valores aos cofres públicos, único destino lícito para aquelas verbas, já que pagas por municípios em retribuição ao serviço público municipal no Cemitério Público. Contudo, não comprova a destinação correta das verbas, concluindo, portanto, pelo desvio indevido delas, o que provocou vantagem patrimonial indevida ao servidor-réu e prejuízo ao erário, já que teve de prestar o serviço público sem a devida contraprestação exigida dos cidadãos capivarianos” (fl. 1.218).*

Assim, não há dúvida que o requerido, na qualidade de gestor do cemitério municipal e responsável pela guarda e recolhimento de quantia entregue por particulares em contrapartida a um serviço público, tinha o dever de adotar os expedientes para a devida destinação dos valores efetivamente recebidos no exercício de suas funções aos cofres municipais.

E ainda que outros servidores tenham, de fato, negociados terrenos e emitido recibos, como alega o requerido, isso não o exime de sua responsabilidade à época em que respondia pela gestão do cemitério.

Nesse contexto, a apuração de inexistência do repasse dos valores confiados ao requerido, nos autos do processo administrativo disciplinar, e a ausência de demonstração inequívoca, nestes autos, da efetiva destinação ao Município, caracteriza o dolo do requerido em apropriar-se indevidamente do dinheiro público, em evidente prejuízo ao erário, a autorizar sua responsabilização por ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 9º, “*caput*”, e inciso XI, da Lei nº 8.429/92, como foi decidido.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO**  
Apelação Cível Nº 0001808-34.2015.8.26.0125

***Voto nº 28.555***

E cumpre reconhecer que as penas aplicadas estão de acordo com a reprovabilidade das condutas do requerido, incompatíveis com a gestão da coisa pública, que resultaram em prejuízo ao erário municipal, de maneira que devem ser mantidas.

Ante o exposto, pelo meu voto e para os fins acima,  
***rejeito a matéria preliminar e nego provimento ao recurso.***

**MARIA OLÍVIA ALVES**  
***Relatora***