



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

SENTENÇA

Processo nº: **1049053-46.2015.8.26.0053**
 Classe - Assunto: **Ação Civil de Improbidade Administrativa - Improbidade Administrativa**
 Requerente: **Ministério Público do Estado de São Paulo**
 Requerido: **Fernando Haddad e outros**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **Carmen Cristina Fernandez Teijeiro e Oliveira**

VISTOS.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO ajuizou a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** em face de **FERNANDO HADDAD, MARCOS DE BARROS CRUZ, JILMAR AUGUSTINHO TATTO, ROGÉRIO CERON DE OLIVEIRA, MUNICIPALIDADE DE SÃO PAULO**, alegando, em síntese que, visando incrementar a arrecadação com multas de trânsito, o corréu Fernando Haddad, atual Prefeito Municipal, criou a chamada "indústria das multas", instalando inúmeros radares pela cidade em locais nos quais a autuação é mais provável, e não em trechos perigosos, onde realmente seriam necessários. Isto visou criar receita excedente para desviar a sua destinação das finalidades descritas no art. 320, do CTB. Com efeito, afirmou que os corréus utilizaram esta receita ilegalmente para construir terminais de ônibus, vias cicláveis, e ainda destinou parte dela para pagamento de folha de salários da CET, e para a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 COMARCA DE SÃO PAULO
 FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
 5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

Guarda Civil Metropolitana, em razão de convênio ilegal celebrado para que ela passasse a atuar na fiscalização de trânsito. No mais, argumentou que os valores das multas transitam por inúmeras contas do Tesouro Municipal, ao passo que deveriam ser destinadas à conta do FMDT, que a Secretaria de Transporte não exerce a gestão do Fundo referido, tendo sido constatado, ainda, que R\$ 2.900.000,00, arrecadados com o pagamento de multas por meio de cobrança judicial, não integraram o demonstrativo do FMDT. No mais, asseverou que houve diferença entre as receitas do Fundo e o Boletim de Receitas respectivo, demonstrando que nem todos os valores tiveram a destinação legal, e sustentou que os corréus não realizaram os repasses devidos ao FUNSET. Requereu, assim, a procedência da ação, com a condenação dos corréus nas condutas do art. 10, *caput*, e incisos IX e XI, art. 11, *caput*, e inciso I, aplicando-lhes as sanções do art. 12, incisos II e III, todas da Lei 8.429/92, inclusive, com restituição do prejuízo, consistente no valor desviado pelos requeridos, a saber, R\$ 617.491.711,19, além de danos morais difusos e coletivos à sociedade, no montante de R\$ 185.247.513,35. Requereram, ainda, sejam os corréus condenados a não movimentar recursos provenientes de multas por conta que não pertença ao FMDT, a não aplicar, gastar, destinar, ou utilizar receita da arrecadação de multas em ações, serviços ou atividades distintas daquelas previstas no art. 320, do CTB. Em sede de tutela de urgência, postulou a decretação da indisponibilidade dos bens dos requeridos, até o montante dos valores postulados nesta ação, bem como a determinação para que eles não mais empreguem os valores das multas para destinações diversas daquelas previstas no art. 320, do CTB.

A tutela de urgência foi deferida apenas parcialmente, para o fim de determinar aos corréus que se abstivessem de empregar a receita proveniente das multas de trânsito no pagamento da folha salarial da CET.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

A decisão foi suspensa em sede de Suspensão de Segurança e, a seguir, o Órgão Especial do TJSP manteve a decisão de primeiro grau, determinando, contudo, que passe a surtir efeito apenas a partir do próximo exercício financeiro.

Os réus foram notificados e apresentaram suas defesas prévias.

A ação foi recebida, decisão contra a qual foi interposto recurso de agravo de instrumento pelo corréu Rogério Ceron de Oliveira, ao qual foi negado provimento.

Regularmente citados, os corréus apresentaram suas defesas.

Fernando Haddad arguiu, as fls. 1514/1580, preliminarmente, inépcia da inicial, falta de interesse de agir, de justa causa, e falta de correlação lógica entre o pedido e a narrativa dos fatos, no que se refere ao dano e ao dolo. No mérito, informou que os valores recebidos com a arrecadação das multas diretamente da rede bancária, ou dos DETRANs de outros Estados, no caso do sistema RENAINF, são direcionadas à conta do Tesouro Municipal a fim de serem devidamente identificadas, bem como para propiciar a conciliação contábil pela Secretaria de Finanças, após o que são remetidas para a conta do FMDT. Com relação à diferença do Balanço informa que isto se deu por ter sido elaborado com dados provisórios, mas que esta diferença foi eliminada quando do Balanço Definitivo. No mais, informou que o valor das multas arrecadado nas Execuções Fiscais efetivamente não integrava o fundo em razão de dificuldades técnicas da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

Secretaria de Negócios Jurídicos para identificar estes valores, mas que o problema já foi solucionado em 2.015. Defendeu a legalidade na destinação da receita referida para a construção de terminais de ônibus, faixas cicláveis, bem como para a Guarda Civil Metropolitana, em face do convênio celebrado, e ainda, para o pagamento dos salários do pessoal da CET. Sustentou, outrossim, que o Município mantém inúmeros programas de educação no trânsito, como o "Programa de Proteção à Vida", de redução de velocidade, travessia em "X", via iluminada, via verde, dentre outros. E, por fim, sustentou não haver dolo, culpa, prejuízo ao erário, à sociedade, ou ato de improbidade administrativa.

O Município de São Paulo, por sua vez, ofereceu defesa as fls. 1620/1670, oportunidade em que trouxe esclarecimentos semelhantes àqueles deduzidos na defesa de Fernando Haddad, e acrescentou dados com relação às autuações da frota paulistana no ano de 2.014, a fim de demonstrar que mais de 70% da frota não sofreu qualquer autuação naquele ano, e que apenas 4,9% dela foi responsável por 50,6% de todas as autuações, o que revela que mais da metade das autuações são lavradas contra os reincidentes, grandes infratores.

Já o corréu Jilmar Tatto apresentou defesa as fls. 1774/1855, ocasião em que arguiu, preliminarmente, inépcia da inicial, incompetência absoluta do Juízo para decidir com relação ao FUNSET, inaplicabilidade da LIA aos agentes públicos. No mérito, trouxe esclarecimentos técnicos semelhantes aos dos requeridos Fernando Haddad e Município de São Paulo com relação ao trânsito dos valores das multas pelas contas bancárias do Município, mas sustentou que ao final todos eles são efetivamente destinados ao FMDT, cuja gestão é feita por ele, na condição de Secretário de Transportes. Com relação ao FUNSET, sustentou que o repasse é feito à União, e defendeu a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

legalidade da destinação de parte da arrecadação com as autuações para a construção de terminais de ônibus, vias cicláveis, bem como para a GCM, por auxiliar a fiscalização do trânsito, e para o pagamento da folha salarial da CET, destinação esta que já foi considerada legítima em inquérito civil instaurado pelo Ministério Público para averiguar eventual ilegalidade. Por fim, afastou a existência de ato de improbidade administrativa, prejuízo ao erário, dolo ou má-fé, bem como dano moral à coletividade. Subsidiariamente, em caso de procedência da ação, postulou pela dosimetria proporcional e razoável das penas.

Marcos de Barros Cruz contestou o feito as fls. 1354/1406, arguindo, preliminarmente, inépcia da inicial, ilegitimidade passiva, falta de interesse e inadequação da via eleita. Ofereceu, ainda, impugnação ao valor da causa. No mérito, asseverou que as despesas do FMDT estão de acordo com a Lei, e que os valores transferidos das contas do Tesouro Municipal para o Fundo são acrescidos de correção monetária, inexistindo, assim, prejuízo. Asseverou, outrossim, que as divergências do Balanço ocorreram em razão de dados provisórios, sendo que por ocasião do Balanço definitivo elas foram eliminadas. Afastou, por fim, o dano moral, pela inexistência de ato ilícito e prejuízo ao erário.

Por fim, Rogério Ceron ofereceu sua defesa as fls. 1.288/1.330, na qual arguiu, preliminarmente, ilegitimidade passiva. No mérito, informou que os valores das multas são todos destinados ao final para a conta do FMDT, explicando detalhadamente as razões pelas quais este montante obrigatoriamente deve passar pelas contas do Tesouro Municipal. Sustentou, ainda, que não há divergência nos balanços, nem irregularidade nos repasses ao FUNSET, sendo que a obrigação de prestar contas ao DENATRAN com relação a estes valores é da Secretaria de Transportes. Por fim, informou que a irregularidade



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

relativa aos valores da dívida ativa já foi saneada, sendo que as demais alegações contidas na inicial não têm qualquer conexão com a Secretaria de Finanças, afastando, outrossim, dolo, culpa e dano ao erário.

Adveio réplica.

É O RELATÓRIO.

DECIDO.

Aprecio, em primeiro lugar, os pedidos de dilação probatória deduzidos pelas partes, e o faço para indeferi-los.

Com efeito, o requerido Fernando Haddad postulou a produção de prova testemunhal, para comprovar que sempre agiu amparado em orientações jurídicas, com o fito de afastar culpa ou dolo, bem como pericial, para o fim de demonstrar que os valores arrecadados com as multas sempre foram aplicados em atividades relacionadas ao trânsito (fls. 2.183/2.184).

A prova oral requerida é absolutamente desnecessária, conforme se discorrerá mais adiante, assim como a prova pericial, eis que a controvérsia existente nestes autos é de direito, ou seja, os corréus não negam que parte dos recursos arrecadados com as multas foram destinados ao pagamento da folha corrente da CET, bem como à GCM, pairando a discussão apenas quanto à possibilidade de que estas despesas sejam inseridas no conceito no artigo 320, do CTB, donde se conclui que a prova requerida tem por objeto ponto incontroverso.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

Já o corréu Rogério Ceron requereu, as fls. 2186/2187, prova oral com o fito de esclarecer suas atribuições na Secretaria de Finanças, o que se revela absolutamente dispensável, porquanto elas são previstas em Lei/ato normativo.

O corréu Marcos de Barros Cruz, por sua vez, postulou a produção de prova testemunhal, a fim de comprovar que as rotinas administrativas impugnadas são adotadas há vários anos, afastando, assim, o dolo e a culpa.

Referida prova, contudo, recai sobre fato incontroverso, revelando-se, pois inadequada, uma vez que nada há nos autos a apontar que tenha ele iniciado novos procedimentos ou alterado aqueles já existentes na referida secretaria, sendo que tampouco esta circunstância lhe foi imputada na inicial.

Para além disso, a comprovação do fato referido, ou seja, de que ele apenas deu prosseguimento à rotina administrativa consolidada há tempos, não o eximiria de eventual dolo ou culpa e, por consequência, não teria o condão de afastar suposto ato de improbidade administrativa, donde se conclui pela mais absoluta inocuidade da prova requerida.

Indefiro, por fim, o pleito deduzido pelo corréu Jilmar Tatto (fls. 2190/2194), para o fim de produzir prova testemunhal, porquanto destinada ao esclarecimento das circunstâncias da contratação da CET, o que não se presta ao deslinde da presente ação, bem como de políticas atuais de mobilidade urbana, implementação de radares, sinalização semafórica, etc., os quais já se



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

encontram nestes autos, por meio dos documentos apresentados na defesa do próprio corréu, bem como dos correqueridos Fernando Haddad e Município de São Paulo, sendo que esclarecimentos complementares são desnecessários à solução da lide.

Em verdade, a única prova que efetivamente se fazia necessária relacionava-se à comprovação da existência de radares instalados inadequadamente, com intuito exclusivamente arrecadatório, a qual, no entanto, restou inviabilizada, face a ausência de indicação dos equipamentos respectivos por parte do Ministério Público, que manifestou de forma expressa o seu desinteresse na dilação probatória e, especificamente com relação a este tema, afirmou não constituir a causa de pedir da ação, questão que será analisada com maior profundidade mais adiante (fls. 2.176/2.177 e 2.294/2.296).

Desta feita, impõe-se o julgamento antecipado da lide, porquanto os demais fatos já se encontram devidamente demonstrados, e as questões remanescentes são exclusivamente de direito, nos termos do art. 335, inciso I, do Código de Processo Civil.

Debruço-me, primeiramente, sobre as preliminares arguídas em contestação.

Afasto a arguição de inépcia da inicial, deduzida nas defesas dos corréus Fernando Haddad, Marcos de Barros Cruz, e Jilmar Tattosob, sob a alegação de falta de individualização das suas condutas.

Isto porque, embora não tenham sido



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

detalhadamente individualizadas as condutas ímprobas de cada um dos réus, esta providência revela-se absolutamente dispensável, em face da natureza dos cargos por eles ocupados.

Com efeito, se todas as supostas ilegalidades apontadas na inicial estão intimamente ligadas à infrações de trânsito, arrecadação de valores e destinação destas verbas, não pairam dúvidas sobre as condutas efetivamente imputadas ao requerido Jilmar Tatto, Secretário de Transportes, gestor do FMDT e Presidente da CET – Companhia de Engenharia de Tráfego.

Eventual exigência desta descrição detalhada com relação a ele implicaria em preciosismo inaceitável e contraproducente, porquanto os atos que lhe foram imputados são óbvios, autorizando o livre exercício do contraditório e ampla defesa, como efetivamente ocorreu.

Idêntica é a situação com relação ao Prefeito Fernando Haddad.

A inicial é clara ao imputar-lhe, em conluio com os demais, a prática de desvio de finalidade no incentivo à lavratura sistemática de infrações de trânsito com o intuito de elevar a arrecadação municipal e, ato contínuo, desvirtuar a destinação legalmente estabelecida destes valores para finalidades outras, em detrimento daquelas que efetivamente devem ser atendidas.

E, considerando as atribuições do cargo de Prefeito Municipal, não é difícil compreender que o autor da ação lhe considera igualmente responsável por todas as condutas descritas na inicial.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

Semelhante é a solução no que respeita aos outros dois requeridos, Marcos de Barros Cruz e Rogério Ceron de Oliveira, Secretário de Finanças e Secretário Adjunto da Secretaria de Finanças do Município de São Paulo em 2.014.

Ora, todas as supostas ilegalidades relacionadas com a arrecadação dos valores das multas em contas bancárias do tesouro municipal, não destinação ao FMDT de valores arrecadados que lhe pertenciam, eventuais equívocos nos balanços, por exemplo, podem lhes ser atribuídos, ao menos em tese, porquanto fazem parte do âmbito de atribuições da Secretaria de Finanças do Município.

Uma breve leitura do relatório do Tribunal de Contas do Município de São Paulo é suficiente para revelar a existência de algumas recomendações à Secretaria de Finanças, verificando-se, inclusive, a existência de explicações fornecidas pela própria Secretaria referida ao Tribunal de Contas sobre uma série de procedimentos que são objeto desta ação, porquanto de sua atribuição.

Se possuíam ou não discricionariedade para atuar de forma distinta, se lhes era possível ou não evitar estes atos, e se eles configuram atos de improbidade, são questões que se relacionam ao mérito da ação e, assim, serão decididos a seguir.

Contudo, não se vislumbra prejuízo ou dificuldade ao exercício pleno do contraditório e da ampla defesa pelos requeridos, porquanto é possível extrair da descrição inicial as condutas que lhes são imputadas



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

nas ilegalidades apontadas.

Oportuno consignar, outrossim, que a jurisprudência já se posicionou no sentido de afastar a necessidade de descrição detalhada da conduta de cada um dos réus em ações de improbidade administrativa, circunstância que pode ser devidamente apurada por ocasião da instrução probatória:

***"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO.
 AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE
 ADMINISTRATIVA. CUMULAÇÃO DE PRETENSÕES.
 POSSIBILIDADE. INÉPCIA DA INICIAL NÃO
 CONFIGURADA. 1. É possível a cumulação de pretensões
 de natureza diversa na Ação Civil Pública por improbidade
 administrativa, desde que observadas as condições
 específicas do Código de Processo Civil (compatibilidade de
 pedidos, identidade do juízo competente e obediência ao
 mesmo procedimento), tendo em vista a transindividualidade
 do seu conteúdo – defesa de interesses difusos, da probidade
 administrativa e do patrimônio público. Precedentes do STJ.
 2. Não se configura inépcia da inicial se a petição contiver a
 narrativa dos fatos configuradores, em tese, da improbidade
 administrativa e, para o que importa nesta demanda, do
 prejuízo aos cofres públicos. 3. Sob pena de esvaziar a
 utilidade da instrução e impossibilitar a apuração judicial
 dos ilícitos nas ações de improbidade administrativa, a***



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

petição inicial não precisa descer a minúcias do comportamento de cada um dos réus. Basta a descrição genérica dos fatos e imputações. 4. Na hipótese dos autos, a referida descrição é suficiente para bem delimitar o perímetro da demanda e propiciar o pleno exercício do contraditório e do direito de defesa. 5. Recurso Especial provido.¹ (grifei)

"Ação civil pública por atos de improbidade administrativa proposta pelo Procurador-Geral de Justiça em face de Promotor de Justiça - Imputação de infringência dos artigos 9o, caput, ele VII, e II, capui, e I, da Lei nº 8.429 /92 - Rejeição da preliminar de não observância do contraditório por ausência de oitiva do investigado, dado que, dispendo a lei que será ele notificado para oferecer manifestação por escrito (que foi apresentada), não há exigência de ser ele ouvido - Rejeição da preliminar incompetência do juízo, pois, não obstante sejam considerados de natureza civil os atos de improbidade administrativa, objetivando a inicial a decretação, como uma das penas, de perda do cargo, a competência é deste Tribunal de Justiça - Precedentes - Rejeição da preliminar de ocorrência de prescrição, pois, tratando-se de inculca de faltas também definidas como crime (corrupção passiva e falsidade de documento público), a prescrição rege-se pelos prazos prescricionais correspondentes a estes,

¹ STJ - REsp 964920 SP 2007/0148546-2 Relator(a): Ministro HERMAN BENJAMIN



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

*independentemente de ter sido ou não proposta ação penal - Adequação da via eleita e petição inicial que contém narrativa dos fatos configuradores, em tese, da improbidade administrativa, hábil para propiciar o pleno exercício do contraditório e do direito de defesa, circunstâncias que apontam para o seu recebimento - Existência de prova indiciária, isto é, de indicação pelo autor de elementos genéricos de vinculação do réu aos fatos tidos por caracterizadores de improbidade - Petição inicial recebida.*²
 (grifei)

A segunda preliminar de inépcia da inicial, arguída na defesa do corréu Fernando Haddad, com fundamento em ausência de correspondência lógica entre o pedido e a narrativa dos fatos, no que se refere ao art. 10, *caput*, e incisos IX e XI (inexistência de dano ao erário), encerra, em verdade, matéria de mérito e, portanto, como tal será apreciada.

Idêntica solução merecem as seguintes preliminares: **a.** falta de interesse de agir, deduzida na contestação do Prefeito Fernando Haddad, sob o argumento de que encontram-se ausentes a má-fé e o dolo indispensáveis à configuração do prejuízo ao erário; **b.** inexistência e correção lógica entre o pedido e a narrativa dos fatos, no que se refere ao art. 11, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa (prejuízo ao erário), arguída pelo corréu Fernando Haddad; **c.** Ilegitimidade passiva, arguída pelo corréu Rogério Ceron (fls. 1.288/1330); **d.** Ilegitimidade do corréu Marcos de Barros Cruz; **e.** Falta de interesse de agir, sob o fundamento de que há desproporção entre as condutas imputadas aos

² TJSP - Órgão Especial 19/06/2013 - 19/6/2013 Ação Civil de **Improbidade Administrativa** 00666241720128260000



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

corrêus e as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, arguída pelo corrêu Marcos de Barros Cruz; **g.** Falta de interesse de agir (inadequação da via eleita), pela ausência de indícios de improbidade administrativa.

Com efeito, a despeito das referidas matérias terem sido alegadas sob a denominação de preliminares, elas tratam, em verdade, de questões alusivas ao mérito da ação e, assim, serão analisadas oportunamente.

Especificamente no que se refere às arguições de ilegitimidade passiva dos corrêus Rogério e Marcos, reitero os argumentos acima expostos, quando da análise da inépcia da inicial por ausência de individualização das condutas, as quais igualmente se prestam para demonstrar a legitimidade dos aludidos corrêus para figurar no pólo passivo da presente ação.

Com relação ao corrêu Rogério Ceron, destaco que ele exercia o cargo de Secretário Adjunto de Finanças e, para além disso, exerceu durante alguns dias as funções de Secretário de Finanças, donde se revela inegável a sua legitimidade para figurar no pólo passivo desta lide.

Destaque-se trecho do voto do Des. Aroldo Vioti, no Agravo de Instrumento interposto pelo corrêu Rogério contra a decisão que recebeu a ação: *"O ora agravante era Secretário Adjunto das Finanças do Município e, embora por curto período, assumiu a titularidade da pasta. Saber se, nessas circunstâncias, pode ser responsabilizado pelos fatos descritos na exordial constitui tema que só o desenrolar do processo poderá deslindar, bastando ter presente, nesta quadra, que, mesmo em relação a ele, agravante, não se está diante de hipótese de manifesta atipicidade."* (fls. 2.276)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

Já a preliminar de ausência de justa causa (fls. 1514/1580) igualmente não merece acolhimento, uma vez que a questão já restou superada com o recebimento da petição inicial, ocasião em que se entendeu pela existência dos elementos indispensáveis à instauração da presente Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, a qual, diga-se, foi mantida pelo TJSP em agravo de instrumento (fls. 2.274/2.278), assim como a decisão liminar que suspendeu o emprego do produto da arrecadação com as infrações de trânsito no pagamento da folha salarial da CET, que igualmente foi mantida pelo Órgão Especial do TJSP, que apenas adiou o termo inicial dos seus efeitos para o próximo exercício financeiro.

Não se sustenta, outrossim, a alegada inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa à agentes públicos (fls. 1774/1855), tese há muito superada em nossos Tribunais, face a inexistência de incompatibilidade com o Decreto 201/67.³

Rejeito, ademais, a alegação de incompetência absoluta deste Juízo para decidir quanto à eventual irregularidade do repasse das verbas ao FUNSET.

Isto porque, conforme restará devidamente esclarecido no decorrer desta fundamentação, a irregularidade constatada pelo TCM não guarda qualquer relação com suposta retenção ilegal dos valores devidos ao FUNSET pelos corrêus, na medida em que eles não são responsáveis por estas retenções e repasses, ao contrário do que consta da vestibular, mas sim de omissão com relação aos mecanismos de controle, que viabilizam a conferência destas

³ AgRg no AREsp nº 528.267/MG, relator Ministro Humberto Martins, j. 02/10/2014



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

retenções e repasses pelos agentes arrecadadores, bem como a prestação de contas ao DENATRAN, gestor do aludido Fundo.

Desta feita, não se vislumbra interesse da União, circunstância que demandaria a sua manifestação nestes autos, porquanto ausente qualquer indício de prejuízo ao FUNSET e, por conseguinte, afastada hipótese de ressarcimento, notadamente porque os corréus, repise-se, não são os responsáveis pelo seu repasse.

A análise da conduta dos corréus, *in casu*, remanesce no campo estrito das demais sanções relativas aos atos de improbidade administrativa dos agentes públicos municipais, de competência deste Foro Privativo Estadual, inexistindo qualquer veio de interesse para a União.

Para além disso, conforme jurisprudência dominante do STJ e STF, a competência da Justiça Federal se estabelece conforme art. 109, I, da CF/1988, ou seja, *ratione personae*, inexistindo, no caso, ente público federal nos pólos ativo ou passivo da presente ação, ou ainda, na condição de interveniente.

Anote-se, para além disso, a existência de Ação Civil Pública, sob o nº 1000921-21.2016.8.26.0053, e que tramita junto à 12ª Vara da Fazenda Pública da Capital, cujo objeto guarda alguma semelhança com aquele veiculado nesta demanda.

Não obstante, não se observa conexão, nem tampouco risco de decisões contraditórias, uma vez que aquela ação refere-se à atos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

do DETRAN e da Fazenda do Estado de São Paulo.

Ademais, ainda que assim não fosse, ela foi julgada extinta sem resolução do mérito, o que impossibilitaria eventual reunião de feitos, nos termos do art. 55, § 1º, do CPC.

Por fim, rejeito a impugnação ao valor da causa ofertada pelo corréu Marcos de Barros Cruz, porquanto ela igualmente encerra matéria de mérito.

Em verdade, o valor atribuído à causa pelo autor da ação corresponde de forma exata ao proveito econômico perseguido, razão pela qual encontra-se de acordo com o que determina o Código de Processo Civil.

Não obstante, a efetiva existência deste prejuízo, bem como eventual obrigação dos corréus a ressarcir o erário nestas cifras, à evidência, não é discussão a ser travada nos estreitos limites da impugnação ao valor da causa, que fica, assim, rejeitada.

No mérito, a ação é parcialmente procedente.

Uma simples leitura da petição inicial se presta a revelar que o Ministério Público do Estado de São Paulo introduziu na causa de pedir desta ação acusações no sentido de que o corréu Fernando Haddad teria criado a "indústria das multas", como forma de justificar os seus "desmandos" (fls. 03).

Segundo o autor da ação, ela consiste na



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

instalação de radares que, em verdadeira desvirtuação da sua finalidade, não são destinados a locais perigosos, com o objetivo de reduzir a velocidade nestes trechos de maior risco, como deveria, mas sim em pontos da cidade onde há maior probabilidade de lavratura de autuações, o que revelaria a intenção do atual Chefe do Executivo Municipal, o corrêu Fernando Haddad, de elevar a arrecadação com as multas de trânsito, criando uma fonte extra de receita, para empregá-la em destinações outras, que não aquelas legalmente previstas no art. 320, do CTB.

A fim de dar respaldo a estas alegações, os Promotores de Justiça que subscreveram a inicial juntaram aos autos dados relativos à arrecadação do Município com as multas de trânsito em 2.014 e 2.015, apontando significativo incremento das autuações, e asseverando que, em 2.014, exercício a que se refere a presente ação, todo motorista que circulou na cidade foi multado.

Citando, ainda, dados do Relatório do Tribunal de Contas do Município, no qual fundamentaram a petição inicial, apontaram a existência de projetos relativos ao trânsito "em estoque", que estariam sendo preteridos, na medida em que esta receita extra estaria sendo destinada à finalidades ilegais.

Curiosamente, contudo, ao ser instado, o Ministério Público manifestou desinteresse em produzir provas e, expressamente intimado a indicar os radares referidos, ou seja, aqueles que em 2.014 encontravam-se instalados nesta urbe em locais inapropriados e com finalidade exclusivamente arrecadatória, informou que esta circunstância jamais se constituiu em causa de pedir da ação (fls. 2.294/2.296).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

Ora, a referida manifestação do Ilustre Promotor de Justiça é inaceitável.

Ressalto, primeiramente, que o autor da ação não tem o poder de excluir parte dos fatos e fundamentos jurídicos do pedido consignados na peça de ingresso, salvo na hipótese de desistência parcial da ação, o que, no entanto, não se aplica ao caso em exame, porquanto desistência não houve.

Se de fato não havia, desde o princípio, a intenção de que a "indústria das multas" constituísse a causa de pedir da ação, o Ministério Público jamais deveria ter inserido esta acusação na vestibular, porquanto ele não pode atribuir atos ímprobos aos corréus quando do ajuizamento da ação e, posteriormente, excluí-los da causa de pedir, como se dela nunca tivessem tomado parte.

Tampouco é possível cogitar da hipótese de que a chamada "indústria das multas" tenha sido inserida na inicial apenas como forma de argumentação ou contextualização.

Isto porque, segundo os Promotores de Justiça que subscreveram a vestibular, os corréus teriam atuado com desvio de finalidade justamente ao promover o incremento das autuações de trânsito, na medida em que as infrações respectivas teriam sido efetivamente cometidas - *a despeito da inapropriação da localização destes radares, ou do limite de velocidade inadequado, etc.* -, o que confere aparência de legalidade aos atos administrativos referidos, mas que, em verdade, não tinham o objetivo de punir os infratores, nem tampouco de educar e ordenar o trânsito, e sim de elevar consideravelmente a arrecadação, a fim de que o



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 COMARCA DE SÃO PAULO
 FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
 5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

valor excedente pudesse ser aplicado em destinações não previstas em Lei.

Abro um parêntese relevante para destacar que esta aplicação dos recursos em objetivos outros, que não aqueles previstos no art. 320, do CTB, não constitui desvio de finalidade, que é vício intrínseco ao próprio ato administrativo, mas sim destinação ilegal de recursos, que se consubstancia em ilegalidade externa e posterior à formação do ato administrativo.

Retomando, contudo, extrai-se inexoravelmente da narrativa inicial, que a conduta de incrementar de forma indevida a arrecadação com as autuações de trânsito está indissociavelmente conectada com a aplicação ilegal desta receita em finalidades não previstas em Lei, sendo que **ambas as condutas, que constituem atos ímprobos distintos, foram descritas na peça de ingresso como sendo duas etapas de um objetivo único e comum à todos os corréus, que teriam agido conjuntamente, cada um no âmbito de suas atribuições na gestão municipal, no sentido de desviar verbas públicas e, assim, estes fatos deveriam ter sido objeto de prova.**

Oportuno consignar, contudo, que a prova cabível no caso, a saber, perícia a ser realizada por Engenheiro de Tráfego nos radares que, segundo o Ministério Público, estavam inapropriadamente instalados em 2.014 nesta urbe, restou inviabilizada, na medida em que ele não procedeu à indicação dos equipamentos referidos, providência que se fazia imprescindível, porquanto inviável e descabida a realização de perícia técnica em todos os inúmeros radares desta urbe.

Desta feita, lamentavelmente, o Ministério Público do Estado de São Paulo não se descurou de forma adequada da produção da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 COMARCA DE SÃO PAULO
 FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
 5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

prova referida, a qual permitiria amplo conhecimento, não apenas das partes e do Juízo, mas de toda a população, quanto à efetiva existência da tão propalada "indústria das multas", que foi objeto de ampla divulgação na mídia quando do ajuizamento e recebimento da presente Ação Civil Pública.

Passo, a seguir, ao exame de cada uma das destinações ilegais apontadas pelo autor da ação.

Consta da inicial que, conforme art. 4º, da Lei nº 14.448/07, e do Decreto 49.399/08, os recursos arrecadados com as infrações de trânsito devem ser movimentados em conta corrente do Fundo Municipal de Desenvolvimento do Trânsito específica para este fim, o que não foi observado pelos corréus no exercício de 2.014, na medida em que os valores foram recebidos e transitaram por seis contas correntes distintas do Tesouro Municipal.

O autor ainda afirmou que os quatro requeridos realizaram "verdadeira gincana" com o dinheiro arrecadado, e que a Secretaria Municipal de Transportes não exercia, como lhe determinava a Lei, a gestão do Fundo referido, sugerindo, ainda, que o valor, ou parte dele, era desviado da conta do FMDT, ao asseverar expressamente a fls. 08 a existência de desvio de finalidade "*... consistente na criação de fonte extra de receita com a arrecadação dos valores das multas, posto que não existe uma conta única vinculada para o recebimento da gestão desse montante.*"

Não obstante, razão alguma lhe assiste.

Conforme esclareceram corréus Rogério Ceron e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

Marcos de Barros Cruz, então Secretário e Secretário Adjunto de Finanças, bem como o Município de São Paulo, todos os valores percebidos por este último diretamente das agências bancárias, e independentemente de sua natureza e origem, são destinados à conta única do Tesouro Municipal, pois no momento do recebimento não é possível identificar a quais receitas eles se referem, já que a maior parte dos valores são recolhidos em favor da Fazenda Municipal por meio do DAMSP, que abrange todas as receitas, inclusive tributária e de outros fundos municipais.

Para além disso, esta primeira destinação à conta do Tesouro é indispensável para que a Secretaria de Finanças proceda à conciliação do movimento pago com os recursos transferidos, o que demanda algum tempo.

Não obstante, a seguir, os recursos identificados como oriundos de autuações de trânsito são transferidos para a conta do FMDT, acrescidos de todos os rendimentos devidos no período, o que afasta a possibilidade de qualquer prejuízo para o referido Fundo.

Registre-se, em primeiro lugar, que nem mesmo o Tribunal de Contas apontou para a existência de valores não repassados para o FMDT, de forma que, em não havendo uma única prova neste sentido, a alegação contida na inicial não procede.

Em verdade, o Tribunal de Contas apenas ressaltou a demora da Secretaria Municipal de Transportes, naquele ano gerida pelo corréu Jilmar Tatto, em acompanhar os recursos do FMDT na conta do Tesouro, e solicitar o imediato repasse destes valores ao Fundo, logo após a conciliação



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

realizada na Secretaria de Finanças (fls. 312/314), razão pela qual entendeu que a Instrução Normativa nº 09/2009 SF/SUTEM, do próprio Município, a qual estabelecia este procedimento, restou descumprida.

Releva notar que, ao decidir desta forma, ainda que tacitamente, o próprio TCM subscreve a inviabilidade de que os valores sejam desde logo direcionados à conta do FMDT, uma vez que reconhece a aplicabilidade da Instrução Normativa 09/2009, a qual estabelece justamente a obrigação da SMT de solicitar os valores do FMDT junto à Secretaria de Finanças, assim que conciliado o movimento contábil, admitindo, portanto, que a primeira destinação daqueles valores não seja a conta do FMDT.

E outra não poderia ser a conclusão daquele Tribunal de Contas.

Ora, o Município de São Paulo tem cerca de 12 milhões de habitantes, a maior frota de veículos do Brasil e uma das maiores da América Latina, tendo o próprio autor consignado na inicial o significativo número de autuações de trânsito anual, sendo, pois, absolutamente compreensível a dificuldade de fazer com que todos os valores arrecadados com esta receita sejam desde logo direcionados à uma única conta corrente.

Não se olvide, outrossim, que em razão do gigantismo desta cidade, a Prefeitura Municipal movimenta elevadíssimos valores diariamente, sendo que destinar as diversas receitas recebidas conjuntamente das instituições bancárias para inúmeras contas correntes distintas, incluindo-se a do FMDT e de outros Fundos, acaso possível, dificultaria sobremaneira ou até mesmo



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

impediria a indispensável conciliação contábil que deve ser realizada pela Secretaria de Finanças.

Ademais, conforme já exposto, a irregularidade constatada pelo TCM, alusiva à demora da SMT em solicitar o repasse destes valores, não apresenta qualquer repercussão financeira ao erário e, de forma mais específica, ao próprio FMDT, porquanto os montantes são acrescidos de todos os rendimentos incidentes no período.

Não condiz com a realidade, outrossim, a assertiva inicial, no sentido de que o Secretário de Transportes "não gerencia os valores do FMDT", eis que, uma vez realizada a conciliação contábil na Secretaria de Finanças e efetivado, por solicitação dele, o repasse dos valores respectivos para o FMDT, é ele quem gere o montante referido e lhe dá o destino devido, ressaltando-se, uma vez mais, que não há uma única evidência capaz de demonstrar o desvio de valores, ou seja, de que alguma receita oriunda de infrações de trânsito não tenha sido destinada ao FMDT, em razão do *iter* percorrido pelo dinheiro.

Em verdade, consignou o TCM que a **"... SMT, como gestora do Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito, não gerencia os recursos depositados na conta do FMDT, conforme estabelecido no artigo 4º da Instrução Normativa 09/09 – SUTEM/SF."** (fls. 313). Referido artigo disciplina a solicitação de repasse feita pelo Secretário de Transporte à Secretaria de Finanças, quanto às verbas do fundo, o que significa nada mais além do que a já exaustivamente exposta demora deste em solicitar o repasse ao Fundo.

Por consequência, não há ato ímprobo, eis que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

ausente enriquecimento ilícito dos agentes, prejuízo ao erário, violação aos Princípios da Administração, culpa grave ou dolo dos envolvidos.

Argumenta, ainda, o Ministério Público, que os valores das autuações recebidos pelo Município por meio de Execuções fiscais não integraram a receita do FMDT, tendo sido constatada uma diferença de R\$ 2.900.000,00.

Esclareceram os corréus que isto ocorria, em razão de dificuldades técnicas atribuídas à Secretaria de Negócios Jurídicos, para segregar o registro das receitas da dívida ativa, de todas as naturezas, especialmente tributárias, daquelas relativas ao FMDT.

Ressalte-se que, em sendo oriundas de cobranças judiciais, essas receitas obrigatoriamente ingressam nos cofres públicos por meio da Secretaria de Negócios Jurídicos, a quem, portanto, cabe identificá-las por natureza (tributária, meio ambiente, autuações de trânsito, etc.), a fim de que possam ser encaminhadas ao órgão ou departamento devido, no caso em exame, ao FMDT.

Se elas não são devidamente identificadas, os Secretários de Finanças e de Transporte, obviamente, não têm conhecimento da sua existência.

Portanto, desde logo, afasta-se a possibilidade de atribuir responsabilidade aos então Secretários de Finanças e de Transportes em razão de dificuldades oriundas de outra Secretaria.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

A responsabilidade, em verdade, recai sobre o Prefeito Municipal, o corréu Fernando Haddad, a quem incumbia tomar as providências necessárias de forma a viabilizar a identificação dos valores do FMDT, para posterior remessa à conta respectiva.

Não obstante, ainda que assim não fosse, a despeito da constatação da irregularidade referida, não reputo configurado ato de improbidade administrativa por parte de qualquer dos envolvidos.

Com efeito, não há um único indício de dolo ou culpa grave, ou seja, de que eles efetivamente tenham atuado com a intenção de desviar estes valores do FMDT.

Diga-se, aliás, que estas dificuldades técnicas foram superadas no exercício seguinte, 2.015, a partir do qual estas verbas passaram a ser identificadas e corretamente direcionadas ao FMDT, circunstância que está a corroborar a ausência do elemento volitivo indispensável à configuração da improbidade administrativa.

Para além disso, tem-se que o fato igualmente não constitui enriquecimento ilícito, nem tampouco se traduz em prejuízo ao erário, o qual, conforme se explanará mais adiante, deve ser interpretado de forma ampla, e não especificamente com relação ao FMDT.

Novamente sem razão o autor da ação no que se refere à suposta irregularidade do Balanço do FMDT.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

A diferença, conforme restou demonstrado nos autos as fls. 1352/1353, foi verificada apenas entre o Boletim de Receita da Secretaria de Finanças e o Balanço provisório do FMDT, que é elaborado antes da obtenção de todos os dados alusivos ao exercício fiscal referido, em razão de exigências da Lei Orgânica Municipal.

Trata-se de documento sujeito a ajustes, o que de fato ocorreu no Balanço Definitivo, no qual a divergência de valores foi efetivamente eliminada.

Tem-se, pois, que não há sequer aparência de irregularidade neste aspecto, mas ainda que alguma tenha havido, ela terá remanescido exclusivamente no campo contábil e, por óbvio, não se presta a configurar ato de improbidade administrativa por parte dos corréus Marcos Barros Cruz e Rogério Ceron de Oliveira.

Inexistente, outrossim, desvio no repasse do percentual devido ao FUNSET.

O FUNSET é o Fundo Nacional de Segurança no Trânsito, e é alimentado com 5% do valor das autuações aplicadas no território nacional, cabendo aos agentes arrecadadores o repasse respectivo.

Há duas formas de arrecadação das receitas oriundas de autuações de trânsito pelo Município, a saber, DAMSP e RENAINF.

A arrecadação por intermédio do DAMSP é feita



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

pelos cidadãos, mediante pagamento direto do respectivo documento junto à rede bancária, e está normatizado pelas Portarias DENATRAN 11/08 e 95/15.

Neste caso, incumbe às instituições bancárias reter os 5% e destiná-los ao FUNSET.

Já a arrecadação feita por meio do sistema RENAINF é destinada ao recebimento de valores de infrações de trânsito de veículos licenciados em outros Estados.

Assim, nos termos da disciplina da Portaria DENATRAN 74/08, os valores destas autuações são recebidos pelos DETRANs dos Estados em que registrados os veículos respectivos e, posteriormente, repassados ao Município de São Paulo.

Nesta hipótese, cabe aos referidos DETRANs reter os 5% do FUNSET e repassá-los, de forma que o Município já recebe o valor das autuações com o desconto referido.

Conclui-se, pois, que não cabe ao Município, em qualquer hipótese, efetuar a retenção, nem tampouco o repasse do percentual devido ao FUNSET.

Por consequência, não há possibilidade de que o valor referido tenha sido indevidamente retido pela Secretaria Municipal de Transportes, ou ainda, desviado para outras finalidades, conforme insiste em afirmar o autor da ação a fls. 10.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 COMARCA DE SÃO PAULO
 FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
 5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

Não é por outra razão que ao Município, por intermédio da sua Secretaria Municipal de Transportes, à época administrada pelo corréu Jilmar Tatto, incumbe apenas acompanhar periodicamente os recolhimentos por parte dos agentes arrecadadores, a fim de viabilizar o controle das retenções ao FUNSET, prestando contas ao DENATRAN.

E o Relatório do Tribunal de Contas do Município, ao contrário do que consta da inicial, aponta apenas deficiência das Secretarias de Finanças e de Transporte no controle do efetivo recolhimento do percentual devido ao FUNSET no sistema RENAINF, o qual, repise-se, é feito pelos agentes arrecadadores, a saber, instituições bancárias e DETRANs (fls. 311):

"Os exames realizados evidenciaram falta de controle e acompanhamento sistemático da receita arrecadada com multas de trânsito pela sistemática RENAINF, o que não nos permite atestar o cumprimento às disposições contidas no CTB, art. 320, parágrafo único em relação a essa receita."

Ora, a omissão do Município quanto a esta obrigação legal é evidentemente relevante, e deve ser sanada nos exatos termos da recomendação do TCM, porquanto esta ausência de informações inviabiliza o controle do efetivo repasse da verba do FUNSET pelos agentes arrecadadores e, por conseguinte, impede o TCM de atestar o efetivo cumprimento do art. 320, do CTB pelo Município.

Contudo, longe está de configurar qualquer desvio



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

ou outro ato de improbidade administrativa, ou ainda, de justificar as alegações iniciais, no sentido de que o Município não procede ao repasse referido, praticando, assim, "*verdadeiro descalabro administrativo com o dinheiro da população*" (fls. 11).

A alegação de que não há comprovação dos repasses junto à rede bancária ou no DENATRAN não tem respaldo probatório nos autos, uma vez que o relatório do TCM limitou-se a verificar os documentos do Município, e sem auditar as contas bancárias.

As Secretarias de Transporte e de Finanças não dispõem dos documentos referidos para controle como deveriam ter, mas isto não significa que os repasses não foram realizados pelos agentes arrecadadores e, muito menos que os corrêus tenham retido indevidamente os valores referidos e lhes conferido destinação diversa, uma vez que, conforme exaustivamente demonstrado, Município não é responsável por esta obrigação legal.

Desta feita, não há falar-se em ato ímprobo.

Analiso, por fim, a suposta ilegalidade na destinação das receitas das autuações de trânsito para a construção de terminais de ônibus e vias cicláveis, para a Guarda Civil Metropolitana e, ainda, ao pagamento de salários dos agentes da CET.

Com efeito, é cediço que o Código de Trânsito



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

Brasileiro dispõe, no seu artigo 320⁴, que a receita arrecadada com as multas de trânsito deve ser empregada exclusivamente em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

A Lei Municipal 14.488/07, que criou o Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito – FMDT, no seu artigo 2º, reproduziu as referidas destinações.

Elas são taxativas e não admitem interpretação extensiva.

Já a Resolução 191/11, do CONTRAN, e a Portaria 407/11, do DENATRAN, exemplificaram os termos "Engenharia de Tráfego", "de Campo", "Educação", "Fiscalização", conforme ora transcrevo:

Resolução 191/11, do CONTRAN:

"Art. 2º Explicitar as formas de aplicação da receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito, prevista no caput do art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro:

I - A sinalização é o conjunto de sinais de trânsito e dispositivos de segurança colocados na via pública com o objetivo de garantir sua utilização adequada, compreendendo especificamente as sinalizações vertical e horizontal e os dispositivos e sinalizações auxiliares, tais como:

- a) dispositivos delimitadores;*
- b) dispositivos de canalização;*
- c) dispositivos e sinalização de alerta;*
- d) alterações nas características do pavimento;*
- e) dispositivos de uso temporário, e*
- f) painéis eletrônicos.*

II - As engenharias de tráfego e de campo são o conjunto de atividades de engenharia voltado a ampliar as condições de fluidez e de segurança no trânsito, tais como:

⁴ Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

vias já existentes;

- a) a elaboração e atualização do mapa viário do município;
- b) o cadastramento e implantação da sinalização;
- c) o desenvolvimento e implantação de corredores especiais de trânsito nas
- d) a identificação de novos pólos geradores de trânsito, e
- e) os estudos e estatísticas de acidentes de trânsito.

III - O policiamento e a fiscalização são os atos de prevenção e repressão que visem a controlar o cumprimento da legislação de trânsito, por meio do poder de polícia administrativa.

IV - A educação de trânsito é a atividade direcionada à formação do cidadão como usuário da via pública, por meio do aprendizado de normas de respeito à vida e ao meio ambiente, visando sempre o trânsito seguro, tais como:

- a) publicidade institucional;
- b) campanhas educativas;
- c) eventos;
- d) atividades escolares;
- e) elaboração de material didático-pedagógico;
- f) formação e reciclagem dos agentes de trânsito, e
- g) formação de agentes multiplicadores."

Portaria 407/2011, do DENATRAN:

"Art. 2º A sinalização é o conjunto de sinais de trânsito e dispositivos de segurança colocados na via pública com o objetivo de garantir sua adequada utilização, compreendendo especificamente as sinalizações vertical, horizontal e semaforica e os seguintes dispositivos auxiliares:

- I - dispositivos delimitadores;
- II - dispositivos de canalização;
- III - dispositivos e sinalização de alerta;
- IV - alterações nas características do pavimento;
- V - dispositivos de uso temporário;
- VI - dispositivos de proteção contínua;
- VII - dispositivos luminosos;
- VIII - painéis eletrônicos;
- IX - outros dispositivos previstos em legislação específica.

Art. 3º São considerados elementos de despesas com sinalização:

- I - tacha e tachão refletivos, mono ou bidirecionais;
- II - defesa metálica;
- III - tinta a base de água, de resina acrílica, de solvente ou termoplástico
- IV - microesfera de vidro;
- V - placas de trânsito;

para demarcação viária;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

VI - suporte estrutural para placas de trânsito, totem, bandeira, semi-pórtico, pórtico, coluna cônica com braço cônico e estrutura especial;

VII - dispositivos para canalização, segregação e delimitação - barreiras horizontais e verticais e cones;

VIII - painel eletrônico;

IX - aplicativo e equipamento de tecnologia da informação destinados ao controle da sinalização – grupos focais, controladores de tráfego, semáforos para pedestre, repetidores, contadores regressivos e outros sistemas semaforicos.

X - projeto, execução e implantação de sinalização viária horizontal e vertical;

XI - manutenção, conservação e funcionamento de sinalização eletroeletrônica;

XII - outros elementos comprovadamente necessários à implantação e conservação da sinalização.

SEÇÃO II DA ENGENHARIA DE TRÁFEGO E DE CAMPO

Art. 4º As engenharias de tráfego e de campo são o conjunto de atividades de engenharia voltado a ampliar as condições de fluidez e de segurança no trânsito, tais como:

I - elaboração e atualização de mapa viário;

II - cadastramento e implantação da sinalização;

III - desenvolvimento e implantação de corredores especiais de trânsito nas vias já existentes;

IV - identificação, estudo e análise de novos pólos geradores de trânsito;

V - estudos e estatísticas de acidentes de trânsito;

VI - estudos e análises da utilização das faixas de domínio do sistema viário;

VII - atualização e manutenção do cadastro de projetos do sistema viário;

VIII - estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental de adequação e

melhorias do sistema viário;

IX - estudos e projetos necessários a adequações e melhorias no sistema

viário.

Art. 5º São considerados elementos de despesas com engenharia de tráfego e

de campo:

I - estudos relacionados com a fiscalização eletrônica;

II - estudos de contagem de tráfego;

III - estudos de movimentação de produtos perigosos;

IV - estudos de autorização especial de tráfego;

V - planejamento técnico dos equipamentos destinados à execução dos serviços de engenharia de tráfego e de campo;

VI - estudo, planejamento e implantação de sistemas e conjuntos

semaforicos;

VII - controle e gerenciamento de tráfego;

VIII - estudos de fiscalização e operação de proteção ao pedestre e ciclistas;

IX - aquisição, conservação e manutenção de equipamentos necessários ao

levantamento de dados de engenharia de tráfego e de campo;

X - aquisição, conservação e manutenção de equipamentos necessários à



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

atualização do cadastro de projetos do sistema viário;

XI - estudos, apropriação e manutenção do cadastro dos acessos às faixas de

domínio do sistema viário;

XII - estudo e projeto para tratamento de segmentos críticos visando à

minimização de acidentes de trânsito;

XIII - projeto de alterações no sistema viário, como mudança na geometria

das vias, alteração de sentido de circulação;

XIV - estudo e projeto de calçadas, ciclovias e ciclofaixas;

XV - estudo e projeto de faixas, pistas exclusivas ou preferenciais para

transporte coletivo;

XVI - estudo, projeto e implantação de medidas moderadoras de tráfego;

XVII - avaliação e definição de medidas para reduzir possíveis impactos

negativos de pólos geradores de viagens;

XVIII - aquisição, locação, manutenção e aferição de contador volumétrico

de tráfego.

SEÇÃO III DO POLICIAMENTO E DA FISCALIZAÇÃO

Art. 6º O policiamento e a fiscalização são os atos de prevenção e repressão que visam a controlar o cumprimento da legislação de trânsito, por meio do poder de polícia administrativa.

Art. 7º São considerados elementos de despesas com policiamento e fiscalização:

I - farda e acessórios de fardamento para agentes de trânsito;

II - capacitação de autoridades e de agentes de trânsito;

III - material e equipamento para policiamento;

IV - serviço de apreensão de animais soltos;

V - alimentação e tratamento de animais apreendidos e aqueles destinados à

atividade de cinotecnia;

VI - aquisição e ou locação de imóvel para guarda de veículos e animais

apreendidos;

VII - equipamento ou instrumento medidor de velocidade fixo, estático ou

portátil;

VIII - equipamento ou instrumento fixo registrador de avanço de sinal

vermelho e de parada sobre a faixa de pedestre;

IX - aquisição, locação, manutenção e aferição de etilômetro;

X - aquisição, locação, manutenção e aferição de equipamento medidor de

transmitância luminosa e de poluição sonora e atmosférica;

XI - operação, manutenção e transferência de infraestrutura instalada;

XII - aquisição e ou locação de veículos e viaturas – motos, triciclos,

quadriciclos, caminhões, reboques, microônibus, minivans, aeronaves – com instalações e ou equipamentos de policiamento e fiscalização;

XIII - manutenção e abastecimento da frota operacional;

XIV - armazenamento de imagens para controle de infração de trânsito,

relativos às notificações de autuação e de penalidade;

XV - emissão de notificações de autuação, de penalidade, de multa pública,

de inclusão em dívida ativa e do resultado da defesa da autuação e ou de recursos de infrações de trânsito;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

XVI - manutenção, conservação e funcionamento da Junta Administrativa de Recursos de Infração – Jari, do Conselho Estadual de Trânsito – Cetran e do Conselho de Trânsito do Distrito Federal – Contrandife;

XVII - manutenção, conservação e funcionamento de centros descentralizados de controle operacional de trânsito, postos de fiscalização e policiamento e monitoramento eletrônico viário;

XVIII - instalação, operação, manutenção e aferição de balanças;

XIX - aquisição, locação, manutenção e configuração de talão eletrônico;

XX - tarifas bancárias – arrecadação e cobrança, débito em conta, cartões de débito e crédito, referentes à notificação de penalidade;

XXI - diárias e locomoção dos agentes de trânsito em operações de policiamento e fiscalização;

XXII - realização de ações conjuntas de fiscalização e policiamento.

SEÇÃO III DA EDUCAÇÃO DE TRÂNSITO

Art. 8º A educação de trânsito é a atividade direcionada à formação do cidadão como usuário da via pública, por meio do aprendizado de normas de respeito à vida e ao meio ambiente, visando sempre o trânsito seguro, tais como:

I - publicidade institucional;

II - campanhas educativas;

III - realização e participação em palestras, cursos, seminários e eventos relacionados ao trânsito;

IV - atividades escolares;

V - elaboração de material didático-pedagógico

Transito - SNT;

VI - formação e qualificação de profissionais do Sistema Nacional de

VII - formação de agentes multiplicadores;

Art. 9º São considerados elementos de despesas com educação de trânsito:

I - material didático;

II - aplicativos e equipamentos de informática;

III - equipamento de áudio e vídeo;

IV - instrumentos musicais;

V - móveis e utensílios;

VI - mini-veículos e veículos equipados;

VII - periódicos e publicações;

VIII - campanhas publicitárias e educativas de trânsito;

trânsito;

IX - cursos de qualificação para instrutores, examinadores e condutores de

X - distribuição de material educativo de trânsito;

XI - eventos educativos de trânsito;

aperfeiçoamento, escolas públicas de trânsito;

XII - manutenção, conservação e funcionamento de centros de instrução,

trânsito;

XIII - transporte para participantes de eventos ligados a educação de

XIV - contratação de corpo técnico especializado para execução de cursos,

ações e projetos educativos;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro

CEP: 01501-908 - São Paulo - SP

Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

XV - manutenção, conservação e funcionamento de biblioteca especializada;

XVI - gerenciamento de banco de dados e informações das ações de

educação de trânsito;

XVII - desenvolvimento de atividades permanentes de estudos e pesquisas

voltados para educação de trânsito."

Ambos os atos normativos contém dispositivo expresso, no sentido de que as hipóteses são meramente exemplificativas.

Não obstante, a interpretação extensiva ou analógica a ser realizada nesta matéria, à evidência, deve pressupor semelhança das hipóteses com aquelas ali descritas e, notadamente, identidade de finalidade, em especial no que se refere à intenção do legislador e dos órgãos de regulamentação do trânsito emissores dos atos normativos supra descritos.

Com efeito, a leitura do artigo 320, do CTB, bem como da Portaria 407, do DENATRAN, e da Resolução 191, do CONTRAN, especificamente no que se refere à engenharia de tráfego e de campo, revelam claramente a intenção de vedar o custeio de obras com o dinheiro do FMDT.

E, de fato, outra não poderia ter sido a premissa utilizada, na medida em que a execução de obras está intimamente ligada à engenharia civil, e não à engenharia de tráfego, a qual incumbe estudar o trânsito local, encontrar soluções para melhorar a sua fluidez, e apresentar os projetos respectivos para solucionar os problemas existentes.

Verifica-se que as únicas hipóteses em que o CONTRAN e o DENATRAN se referem à "implantação", viabilizando, assim, a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

materialização efetiva da hipótese prevista, encontram-se no caso de "moderadores de tráfego", que são as ondulações, chicanas, sonorizadores, dentre outros, ou seja, dispositivos que têm objetivo específico reduzir o tráfego em determinado local, e no caso de "sinalização semafórica", que dispensa explicações.

Estas duas hipóteses de implantação são expressamente previstas como despesas de engenharia de campo ou de tráfego na Resolução do DENATRAN nº 407/11.

Todas as demais se referem a estudos, análises e projetos, ou ainda, compra e manutenção de equipamentos necessários à consecução das atividades referidas.

Nenhuma menção há, contudo, à inclusão de despesas com realização de obras para melhoria da fluidez do trânsito.

Ao contrário.

No art. 5º, incisos XIV e VI, da Portaria 407/11 do DENATRAN, há previsão expressa no sentido de que o estudo e o projeto de vias cicláveis, e de faixas, vias exclusivas ou preferenciais de transporte coletivo (corredores de ônibus, p.ex.), são despesas de engenharia de tráfego e de campo, silenciando, contudo, quanto a sua execução (implantação/construção).

Este silêncio é extremamente eloquente, porquanto se presta a demonstrar de forma clara que as obras respectivas devem ser custeadas com recursos do Tesouro Municipal, e não do Fundo Municipal de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

Desenvolvimento do Trânsito.

E, se não é possível utilizar esta receita para construção/implantação de vias cicláveis e corredores de ônibus, com muito maior razão, também não será com relação às obras para construção de terminais de ônibus e, neste aspecto, revejo posicionamento pessoal adotado por ocasião da decisão que deferiu parcialmente a tutela de urgência nesta ACP.

Não se desconhece que, na interpretação do artigo 320, do CTB, este Juízo não está adstrito aos atos normativos referidos.

Não obstante, o alargamento da interpretação dos termos referidos propiciará a utilização indevida das verbas do FMDT.

Com efeito, a adotar-se a tese mais elástica, poder-se-ia afirmar que a construção dos terminais de ônibus têm por finalidade incrementar o transporte público e, conseqüentemente, reduzir o número de veículos nas ruas, etc., permitindo-se, assim, que essa despesa seja inserida no termo "engenharia de tráfego".

Porém, melhor analisando a questão, concluo que a adoção deste raciocínio permite a inclusão de incontáveis despesas na rubrica do FMDT e o conseqüente e inegável desvirtuamento da finalidade do legislador, que é reservar estes valores em benefício direto – *e não apenas reflexo* – do trânsito.

Não é demais imaginar que, a interpretar-se a legislação desta forma, o dinheiro do FMDT será insuficiente para a finalidade



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

originariamente prevista, porquanto obras das mais diversas, a saber, terminais de ônibus, viadutos, túneis, e até mesmo o metro – uma vez que o raciocínio é idêntico -, poderiam passar a ser custeadas com esta receita, preterindo-se, contudo, a educação no trânsito, a fiscalização, e os **projetos e estudos que são extremamente relevantes para a melhora das condições do tráfego e que efetivamente se constituem na atividade precípua da engenharia de tráfego e de campo.**

Assim, o dinheiro do FMDT pode ser empregado na análise de pólos geradores de tráfego, estudos de soluções, e até mesmo projetos que apontem para a necessidade ou conveniência de construção de terminais de ônibus em determinados locais nos quais eles se apresentem como a solução mais adequada.

Não obstante, a sua construção deve ser suportada com rubricas do Tesouro Municipal, porquanto não se encontra dentre as finalidades do art. 320, do CTB.

E, evidentemente, da mesma forma não se infere daqueles atos normativos a menor possibilidade de se custear com a rubrica do FMDT a folha salarial dos servidores da CET.

Adotando-se o que já restou acima exposto, a interpretação extensiva empregada pelos corrêus, que classifica o pagamento da folha corrente da CET como despesa de "engenharia de tráfego", é absolutamente inaceitável.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

Em primeiro lugar, porque não se observa nenhuma hipótese sequer semelhante nos atos normativos supra descritos.

E, para além disso, repise-se o que já restou consignado alhures, porquanto oportuno para o momento: a adotar-se esta "intepretação" estar-se-ia admitindo que toda e qualquer despesa da CET é voltada à consecução da sua razão social, ou seja, prestar serviços de engenharia de tráfego e, assim, tudo poderia ser custeado com recursos provenientes da arrecadação com as multas de trânsito, inclusive, por exemplo, a compra de um imóvel para instalação de sua sede.

Neste caso, a relação da despesa com as finalidades do FMDT não é apenas indireta, como ocorre no caso das vias cicláveis e dos corredores de ônibus, mas absolutamente remota.

Registre-se, porque alegado por alguns corréus, que o arquivamento anterior do Inquérito Civil 642/2013, da Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital, em junho de 2.015, que teria investigado eventuais irregularidades na destinação dos recursos do Fundo referido para despesas da CET, não tem o condão de vincular este Juízo.

Todavia, releva notar que a conclusão do Ilustre Promotor de Justiça que subscreveu o arquivamento, com o devido respeito, carece de melhor fundamentação.

Isto porque, embora tenha ele afirmado na referida manifestação que a CET não recebe diretamente dotações orçamentárias do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

FMDT, ele reconheceu que ela recebe contraprestação do Município pelos serviços prestados, paga com dinheiro do aludido Fundo⁵.

Ora, em verdade, pouco importa se o dinheiro do FMDT é destinado à CET por meio de dotação orçamentária, ou ainda, de contraprestação contratual.

A forma é absolutamente irrelevante, razão pela qual a aludida promoção de arquivamento não se sustenta.

Confira-se, a fls. 173, que há no contrato celebrado entre o Município e a CET, para a prestação dos serviços de engenharia de tráfego nesta urbe, destinação específica de parcela significativa de valores para o fim de pagar os encargos salariais dos funcionários da CET, a qual é suportada com recursos do FMDT (Quadro de recursos do Fundo - fls. 06), o que contraria o art. 320, do CTB.

Desta feita, a Portaria DENATRAN 407, e a Resolução CONTRAN 191 devem ser estritamente observadas, porquanto regulamentam fidedignamente as hipóteses previstas no art. 320, do CTB, e a interpretação extensiva ou analógica a ser realizada para a inclusão de outras hipóteses de despesa devem obrigatoriamente observar os princípios que nortearam estes atos, bem como o legislador na elaboração do Código de Trânsito Brasileiro.

Diversa é, contudo, a solução no que respeita à

Guarda Civil Metropolitana.

⁵ " Pelos esclarecimentos colhidos, percebe-se que a CET é empresa de economia mista, que presta serviços de engenharia de trânsito e recebe contraprestação pelo seu trabalho. Ela não recebe propriamente dotação orçamentária do município nem diretamente do Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito (FMDT), apesar de que 86% da sua receita tem origem em serviço ao município, que usa verba do fundo (fls. 47/48)." (fls. 2.136)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

Em razão de convênio celebrado entre ela e o Município, a GCM passou a atuar na fiscalização de trânsito (fls. 748/761).

Independentemente de se concordar ou não com esta providência, a discussão quanto à legalidade da atuação da Guarda Civil Metropolitana na fiscalização do trânsito é questão superada, porquanto já decidida pelo E. Supremo Tribunal Federal, no âmbito do RE 658.570, ocasião em que prevaleceu o entendimento de que o poder de polícia de trânsito pode ser exercido pelo Município, por delegação, e que a atuação da GCM na fiscalização de trânsito não se estabelece no âmbito da segurança pública, inexistindo, assim, usurpação de competência da Polícia Militar.

Desta feita, afasto a ilegalidade mencionada pelo Promotor de Justiça, a qual, diga-se, não foi sequer fundamentada.

E, em razão desta nova atribuição, o Município destinou à GCM parte da arrecadação com as multas, o que, em meu sentir, observa as finalidades do artigo 320, do CTB, porquanto ela passou a atuar na fiscalização do trânsito.

Para além disso, verifica-se que restou expressamente consignado no Convênio referido que os valores recebidos pela GCM deveriam ser aplicados nas finalidades previstas no artigo 320, do CTB, inexistindo, nestes autos, qualquer menção quanto à malversação destas verbas pela GCM.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

E embora a forma escolhida para remunerar a Guarda Civil em razão desta fiscalização não pareça ser a mais adequada, porquanto estabelecida em percentual incidente sobre autuação lavrada, fato é que, ao contrário do que também restou mencionado na inicial, este mecanismo não implica em incentivar a lavratura de autuações.

Isto porque, consoante se extrai do Anexo II, do Convênio referido (fls. 761), foram estabelecidas faixas quantitativas, de forma que, o crescimento do número de autuações é inversamente proporcional ao crescimento do percentual de repasse à GCM, ou seja, quanto mais autuações lavradas, menor o percentual, de modo que a lavratura de mais ou menos infrações implica em pequena alteração do valor do repasse.

Desta feita, não vislumbro qualquer ilegalidade no Convênio celebrado, ressaltando-se que, uma vez atendidos os ditames da legislação de regência, descabe ao Poder Judiciário imiscuir-se no mérito administrativo, disciplinando as questões da forma como lhe parece mais apropriada, sob pena de substituir-se à atividade privativa do gestor municipal e, conseqüentemente, violar a Separação dos Poderes.

Finalizada a análise de todas as supostas ilegalidades descritas na inicial, remanescem exclusivamente aquelas relacionadas à destinação de parte da receita com as infrações de trânsito ao pagamento de folha salarial da CET, e construção de terminais de ônibus e vias cicláveis, cuja responsabilidade, à evidência, somente pode ser atribuída aos corrêus Fernando Haddad e Jilmar Tatto, porquanto fora do âmbito da atribuição dos demais requeridos, Marcos Barros Cruz e Rogério Ceron de Oliveira, com relação aos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

quais, a ação é, desde logo, improcedente.

Não obstante, as ilegalidades referidas não têm o condão de configurar ato de improbidade administrativa, de modo que a presente ação é igualmente improcedente com relação ao Prefeito Municipal e o Secretário de Transportes.

Com efeito, o artigo 9º, da Lei 8.429/92, disciplina de forma exemplificada os atos de improbidade que implicam em enriquecimento ilícito do agente público, e cuja configuração demanda a comprovação de dolo.

Já o artigo 10, da LIA, estabelece as condutas que geram lesão ao erário e, com relação a estas exige-se, obviamente, a efetiva comprovação deste prejuízo, bem como dolo ou culpa grave do agente.

Por fim, o artigo 11, da Lei 8.429/92, igualmente descreve, de forma exemplificativa, as condutas que ensejam violação aos Princípios da Administração, e cuja configuração igualmente demanda dolo ou culpa grave.

Todavia, não vislumbro na conduta dos corréus Fernando Haddad e Jilmar Tatto, dolo, nem culpa grave, sendo que igualmente não restou caracterizada qualquer hipótese de prejuízo ao erário, ou violação à Princípios da Administração.

Com efeito, pretende o autor da ação enquadrar a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

conduta dos referidos corrêus, nos arts. 10, *caput*, e incisos IX e XI, e art. 11, *caput*, e inciso I, ambos da Lei 8.429/92.

Porém, ressalte-se, primeiramente, a inexistência de prejuízo ao erário municipal, porquanto, este, no caso em espécie, deve ser interpretado no aspecto próprio do termo, ou seja, erário, como um todo, exatamente conforme consignado na Lei de regência, e não ao FMDT de forma específica.

É evidente que, ao destinar ilegalmente valores do FMDT para o pagamento de salários dos funcionários da CET e para as obras referidas, houve evidente prejuízo financeiro para o Fundo, o qual restou desprovido de verbas que, em tese, não deveriam ter saído de sua conta, ao menos não para aquela finalidade referida.

Todavia, não é menos verdadeiro que prejuízo ao erário inexistiu, na medida em que, não tivessem aquelas despesas sido custeadas com dinheiro do Fundo, forçosamente teriam sido suportadas por outras receitas do Tesouro Municipal.

Fato é que a CET é pessoa jurídica de direito privado, que presta serviço de engenharia de tráfego para este Município, por meio de figura jurídica que a doutrina mais abalizada denomina "concessão imprópria" e, como não poderia deixar de ser, recebe a contraprestação respectiva, que é suportada pelo contratante, ou seja, o Município, e que representa mais de 80% da sua renda.

Portanto, para o pagamento dos salários dos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 COMARCA DE SÃO PAULO
 FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
 5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

funcionários da CET seria inexoravelmente destinada verba pública municipal, independentemente de sua origem, concluindo-se, assim, pela inexistência de prejuízo ao erário municipal.

Ausente, outrossim, prova de dolo ou culpa grave, porquanto a questão é de pura interpretação jurídica.

Com efeito, por mais "elástica" que a interpretação conferida pelos corréus ao artigo 320, do CTN, e às Portarias e Resoluções supra descritas para conferir destinação ilegal às verbas possam parecer, nada está a demonstrar que tenham eles agido com a intenção de aplicar **ilegalmente** as verbas do FMDT no pagamento dos salários de funcionários da CET.

Oportuno consignar, desta vez com razão aos corréus, que esta interpretação relativa às despesas com a folha salarial da CET vigorou até a concessão da tutela de urgência nesta ação civil pública, e que Inquérito Civil instaurado pelo próprio Ministério Público em data anterior, foi arquivado com a conclusão de que não havia irregularidade nesta conduta (fls. 703/712).

A despeito da fundamentação referida não convencer, nos termos em que exposto mais acima, fato é que esta destinação não foi desaprovada naquela ocasião nem mesmo pelo autor desta ACP, o que indiscutivelmente incutiu no gestor da época, bem como nos que o sucederam, a idéia de que a prática era legal, e se encontrava conforme o artigo 320, do CTB.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

O mesmo ocorreu com a destinação das verbas do FMDT para a construção de obras viárias, na medida em que o IC 175/99, instaurado pelo Ministério Público também com a finalidade de investigar este emprego das verbas do Fundo, foi igualmente arquivado (fls. 703/711)⁶.

A despeito de se discordar por completo da conclusão dos Promotores de Justiça exposto naquela promoção de arquivamento, fato é que, já àquela época, entre os anos de 2.004 e 2.005, o ex-presidente da CET Roberto Salvador Scaringella, ouvido em declarações, informou que parte da receita das multas de trânsito era utilizada para implantação de corredores de transporte coletivo, obras, como túneis viários, etc., realizadas por outras Secretarias. (fls. 706).

Assim, a alteração da interpretação jurídica da legislação vigente, por si só, não pode configurar ato de improbidade administrativa, sob pena de eliminar-se a segurança jurídica indispensável, no caso, à gestão da coisa pública.

Não se olvide, outrossim, que esta magistrada reviu parcialmente o entendimento exposto por ocasião da concessão parcial da tutela de urgência, e que outro poderá ser o do E. TJSP, o que revela a elevada controvérsia do tema.

⁶ "Certo é também que o investimento em educação no trânsito trará, no futuro, no futuro, diminuição na ampliação das multas. Isso, a médio e longo prazo, acarretaria um decréscimo no investimento que, se adotada a corrente de entendimento mais restrito, onde a referida verba somente poderia ser aplicada em sinalização e engenharia (diga-se segurança e aparelhamento do sistema viário), obrigaria o responsável por tal organização a se socorrer de orçamento suplementar para garantir os serviços, fugindo assim às disposições do CTB. Por outro lado, a exegese mais ampla, oferece oportunidade do trânsito (evento danoso) ser atacado sob diversos âmbulos, desde educação até obras que poderiam incluir pontes, viadutos, etc., adequando-se melhor à intenção do legislador. Destarte, pelo conjunto de elementos analisados, não se vislumbra irregularidades na forma de utilização da verba proveniente das multas de trânsito na cidade, pois tudo o que se possa fazer para melhorar a condição de vida daqueles que trafegam por São Paulo, desde que observados os princípios constitucionais e administrativos, os quais, *in casu*, não se mostraram violados, é válido." (fls. 707/708)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

A configuração dos atos de improbidade administrativa não pode jamais dispensar o elemento volitivo que lhes é inerente, e deve ser reservada às hipóteses em que a violação à lei ou aos princípios da administração sejam absolutamente claros e incontestáveis ao agente público, pois admitir-se a espécie de responsabilização ora pretendida pelo autor da ação, inviabilizar-se-ia por completo a gestão administrativa da própria União, Estados e Municípios, na medida em que a interpretação hoje vigente, acaso alterada no futuro, poderia lhe ensejar as sanções respectivas.

Releva notar, outrossim, que a despeito da presente ação ter sido fundamentada nas conclusões do Relatório do Tribunal de Contas, as contas do Município do exercício de 2.014 foram aprovadas, o que revela a inexistência de qualquer ilegalidade relevante, capaz de configurar improbidade administrativa.

Para além disso, repise-se que o Ministério Público não comprovou os fatos tal como descritos na inicial, notadamente a chamada "indústria das multas", circunstância que obviamente poderia ter alterado o panorama acima delineado.

Com efeito, tivesse ele demonstrado a efetiva instalação de radares em locais ou de forma inapropriada, com finalidade exclusivamente arrecadatória, poder-se-ia, ao menos em tese, cogitar da hipótese de responsabilização, porquanto esta circunstância poderia se prestar a comprovar a existência de dolo ou culpa grave.

Todavia, a prova referida não foi requerida, nem



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

tampouco foram viabilizadas as informações necessárias para tanto.

Não há falar-se, outrossim, em enriquecimento ilícito, porquanto não há sequer menção ao recebimento de qualquer vantagem por parte dos requeridos.

Por conseguinte e, obviamente, não há dano moral à coletividade a ser indenizado, uma vez que os valores do FMDT foram empregados em finalidades públicas.

Posto isto, **JULGO IMPROCEDENTE** o pedido de condenação dos corréus **FERNANDO HADDAD, JILMAR AGOSTINHO TATTO, MARCOS DE BARROS CRUZ e ROGÉRIO CERON DE OLIVEIRA**, como incurso no art. 10, *caput*, incisos IX e XII, e art. 11, *caput*, e inciso I, da Lei 8.429/92.

E, ainda, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** o pedido, com relação ao **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**, exclusivamente para o fim de determinar que se abstenha de empregar as receitas do FMDT - Fundo Municipal de Desenvolvimento do Trânsito no pagamento de folha salarial dos funcionários da CET, e para a construção de terminais de ônibus e vias cicláveis, devendo a destinação das verbas daquele Fundo observar invariavelmente o artigo 320, do CTB, bem como a Portaria DENATRAN 407/11, e a Resolução CONTRAN 191/2011, que orientam a matéria.

Deixo de condenar o autor ao pagamento das custas e despesas processuais, ante a inexistência de indícios de má-fé, lastreada,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

inclusive, pelo acolhimento parcial do pedido, nos termos do art. 18, da Lei 7.347/85.

Por outro lado, tendo sido vencido no pedido contra ele deduzido – *uma vez que que os demais pedidos referiam-se exclusivamente à improbidade administrativa* -, condeno o Município ao pagamento de 30% das custas e despesas processuais.

P.R.I.

São Paulo, 15 de dezembro de 2016.

Carmen Cristina F. Teixeira e Oliveira
Juíza de Direito