



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2022.0000726012**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1005361-55.2018.8.26.0032, da Comarca de Araçatuba, em que são apelantes WAGNER MARTINEZ DE MELLO (JUSTIÇA GRATUITA), LEANDRO DE ANDRADE BRITO (JUSTIÇA GRATUITA) e NILSON JOSE GUILHERME MESSIAS (JUSTIÇA GRATUITA), são apelados MUNICÍPIO DE ARAÇATUBA e MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Afastaram as preliminares e negaram provimento aos recursos. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores COIMBRA SCHMIDT (Presidente) E MAGALHÃES COELHO.

São Paulo, 5 de setembro de 2022.

**MOACIR PERES**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica

**VOTO Nº 34.935 (Processo digital)**

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 1005361-55.2018.8.26.0032 de Araçatuba**

**APELANTES: WAGNER MARTINEZ DE MELLO, LEANDRO DE ANDRADE BRITO E NILSON JOSE GUILHERME MESSIAS**

**APELADO: MUNICÍPIO DE ARAÇATUBA E MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

JUIZ SENTENCIANTE: JOSÉ DANIEL DINIS GONÇALVES

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Servidores públicos que simularam a realização de diversas viagens de viaturas oficiais e ambulâncias a outros municípios, elaborando falsos relatórios de despesas com combustíveis e diárias de motoristas, e se apropriaram indevidamente dos respectivos valores. Dolo caracterizado. Configurado o ato de improbidade administrativa previsto na Lei nº 8.429/92. Penalidade aplicada na r. sentença que observa os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Preliminar afastada. Recursos improvidos.

Wagner Martinez de Mello, inconformado com a r. sentença que julgou procedente a ação (fls. 760/785), interpôs recurso de apelação. Afirma que as provas dos autos não comprovam a sua responsabilidade. Diz que não realizava e nem produzia os documentos de despesas, mas pegava os documentos de despesas entregues pelos servidores públicos na condição de motorista e elaborava o relatório para o devido ressarcimento. Ressalta que apenas repassava o dinheiro. Sustenta que não houve dano ao erário. Argumenta que não se trata de improbidade administrativa, mas de mera irregularidade. Subsidiariamente, pede a adequação das penalidades. Daí, pretender a reforma da r. sentença (fls. 793/805).

Leandro de Andrade Brito apelou, alegando falta de prova da prática de improbidade administrativa. Afirma que não houve dano ao erário. Diz que não pode ser condenado solidariamente ao prejuízo, mas sim

ao que efetivamente teria causado. Pede, subsidiariamente, que o valor do ressarcimento imposto não considere o valor total devido por todos os corrêus. Daí, pretender a reforma da r. sentença (fls. 806/813).

Nilson José Guilherme Messias também apresentou recurso de apelação. Sustenta, preliminarmente, a retroatividade da Lei nº 14.230/2021. No mérito, esclarece que era subordinado de Wagner e apenas cumpria ordens. Aduz, ainda, que os valores recebidos eram repassados ao chefe e que não agiu com dolo. Ressalta que o controle de viagens, monitoramento e distribuição das verbas extraordinárias eram todos exercidos pelo chefe de departamento Wagner. Pede, também, o desbloqueio dos bens e o parcelamento da dívida (fls. 827/853).

Com as contrarrazões do Município de Araçatuba (fls. 858/863) e do Ministério Público (fls. 866/873), subiram os autos.

A douta Procuradoria Geral de Justiça opinou pelo improvimento dos recursos (fls. 880/899).

É o relatório.

O Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou a presente ação civil pública, por ato de improbidade administrativa, em face de Wagner Martinez de Mello, Leandro de Andrade Brito e Nilson José Guilherme Messias, alegando que, no exercício de função pública no Município de Araçatuba, apropriaram-se de dinheiro público que estava destinado ao ressarcimento de despesas com viagens emergenciais de ambulâncias a outros municípios e ao pagamento de diárias a outros motoristas.

Pretende, por meio da presente ação, obter a condenação dos requeridos “pela prática do ato de improbidade administrativa descrito no art. 9º, caput, e inciso XI, da Lei nº 8.429/92, aplicando-lhes as sanções previstas no art. 12, I, da mesma lei; requer também a condenação dos requeridos ao ressarcimento integral do dano causado ao erário, no valor de R\$ 17.717,17, correspondente ao montante das verbas públicas por eles

apropriadas, e ao pagamento das custas e despesas processuais. O valor auferido como enriquecimento ilícito deverá ser corrigido e acrescido de juros de mora a partir da data da apropriação ilícita, na forma da lei. Requer, subsidiariamente, a condenação dos acionados pela prática do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, I, da Lei nº 8.429/92, aplicando-lhes as sanções previstas no art. 12, III, da mesma lei, bem como ao ressarcimento do dano causado ao erário, na forma acima mencionada” (fls. 23/24).

A r. sentença julgou “PROCEDENTE o pedido formulado por MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO em face de LEANDRO DE ANDRADE BRITO, WAGNER MARTINEZ DE MELLO e NILSON JOSÉ GUILHERME MESSIAS e o faço para decretar a perda da função pública que estiver exercendo no Município de Araçatuba; suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 14anos; 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 14 anos; pagamento de multa civil relativa a 01(uma) vez o acréscimo patrimonial, observados os valores individuais apontados na petição inicial; condena-los solidariamente ao ressarcimento integral do dano com a restituição do valor de R\$ 17.717,17 que será acrescido de juros de mora de 1% ao mês desde a citação e corrigido pela Tabela Prática do TJSP desde cada apropriação, por ofensa ao disposto no artigo 9º, 'caput' e inciso XI da Lei 8.429/1992, julgando extinto o feito com resolução de mérito, com base no artigo 487, I do CPC. Sucumbentes arcarão os réus com pagamento de eventuais custas e despesas processuais. Sem honorários de advogado” (fls. 784/785).

Preliminarmente, verifica-se que o caso retrata atos praticados sob a égide da Lei nº 8.429/92, antes da entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021.

A superveniência da Lei n. 14.230/2021 trouxe significativas

alterações na Lei de Improbidade Administrativa, principalmente quanto à necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo - para a configuração do ato de improbidade administrativa.

É certo que o tema tende a amadurecer com a melhor análise dos Tribunais Superiores; contudo, entendo inviável transpor o regime próprio do Direito Penal às ações de improbidade administrativa, seja porque naquele o que de fato se garante é o *status libertatis* ou, ainda, porque a probidade administrativa encontra-se no campo da responsabilidade civil, com regramento no art. 5º, inciso XXXVI, da CF e no artigo 6º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Entender pela retroatividade da lei benéfica seria admitir a alteração da natureza jurídica das ações de improbidade administrativa, além de evidente retrocesso à tutela da moralidade e ao combate da corrupção sistêmica.

No mais, não assiste razão aos recorrentes.

Desponta dos autos que os demandados, durante o mês de janeiro de 2017, simularam a realização de diversas viagens com viaturas oficiais e ambulâncias a outros municípios, elaborando falsos relatórios de despesas com combustíveis e diárias de motoristas, e se apropriaram indevidamente dos respectivos valores.

A Corregedoria Geral do Município instaurou uma Sindicância, a fim de apurar eventuais irregularidades nas viagens realizadas em janeiro de 2017, para diversos destinos (fls. 29/36). A Comissão Permanente de Sindicância, após exaustivas pesquisas comparando espelhos de ponto, diário de bordo, ordem de serviço, relatório do “Sem Parar”, relatório do Rastreador e prestações de conta, constatou que houve a realização de viagens simuladas por parte de alguns motoristas. Também, através da Relação de Empenhos Pagos, Notas de Liquidação e Solicitações de Adiantamentos, foi comprovado que muitas viagens não ocorreram, apesar de ter sido realizado o pagamento de diárias e

ressarcimento de despesas apresentadas pelos motoristas (fls. 38/61).

Conforme apurado pela Comissão, foram relacionadas 30 viagens irregulares, tendo o corréu Leandro de Andrade Brito relacionado 15 viagens, Nilson José Guilherme Messias 11 viagens e Wagner Martinez de Mello 4 viagens. Enquanto Nilson José Guilherme Messias e Leandro de Andrade Brito eram responsáveis pelo ressarcimento das diárias das despesas dos motoristas que conduziam ambulâncias em viagens emergenciais, Wagner Martinez de Mello se responsabilizava pelas viagens emergenciais com veículos oficiais do tipo carro, van ou microônibus (fls. 63/77). Dessas 30 viagens relacionadas, 25 efetivamente não ocorreram, apesar de ressarcidas indevidamente, e outras 4 foram adulteradas quanto ao horário de chegada, com o objetivo de aumentar o valor das diárias a serem recebidas. No total, a Prefeitura Municipal de Araçatuba suportou um prejuízo de R\$ 15.278,40.

Os motoristas de ambulâncias, que constavam das prestações de contas, declararam, em sede administrativa, que não realizaram as viagens no período (fls. 38/47) e ratificaram as afirmações em juízo (fls. 694). Assim, os documentos apresentados e a prova oral (fls. 84/307) comprovam que os réus simularam a realização dessas viagens, por meio de falsos relatórios, e se apropriaram dos valores adiantados pelo Município, que se destinavam ao ressarcimento de despesas e diárias de motoristas.

É evidente, no caso dos autos, a ilegalidade e o dolo da conduta dos demandados, que, por meio de simulações de viagens, receberam pagamentos com dinheiro público.

À evidência, a simulação de viagens, por meio de relatórios falsos, por aquele de quem mais se espera zelo com o dispêndio dos recursos públicos, evidencia o seu agir voluntário, ensejando o dolo.

De fato, “o dolo que se exige para a configuração de improbidade administrativa reflete-se na simples vontade consciente de aderir à conduta descrita no tipo, produzindo os resultados vedados pela

norma jurídica ou, ainda, a simples anuência aos resultados contrários ao Direito quando o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada a eles levaria, sendo despiciendo perquirir acerca de finalidades específicas” (AgReg no REsp nº 1.214.254/MG, rel. Min. Humberto Martins, j. em 15.2.2011).

Ressalte-se que os fatos, por si sós, demonstram que os apelantes tinham conhecimento da conduta – fraude para desvio de dinheiro público, – e tinham o domínio sobre o prejuízo ao erário que estavam causando.

Afasta-se, ainda, a alegação dos codemandados Leandro de Andrade Brito e Nilson José Guilherme Messias de que apenas cumpriam ordens superiores e que os valores não eram revertidos em benefícios próprios. Eles eram os motoristas indicados nos Relatórios e assinaram os documentos, para recebimento das verbas referentes às viagens que não fizeram.

Ademais, como bem observou o i. Promotor de Justiça, “ainda que existisse a determinação de assinar os relatórios, não é crível a alegação de que apenas obedeciam a ordem superior, posto que seria manifestamente ilegal (fraude para o desvio de dinheiro público). Portanto, não há que se cogitar de excludente de culpabilidade” (fls. 721).

É certo que a conduta dos apelantes também contraria a legalidade e a moralidade administrativa, afastando-se do interesse público primário, em evidente violação aos princípios que devem orientar a Administração Pública.

No caso, a prova do enriquecimento ilícito é evidente. Apropriaram-se indevidamente de verbas públicas.

Assim, vislumbra-se a prática pelos demandados do ato de improbidade administrativa tipificado no artigo 9º, inciso XI, da Lei nº 8.429/92, segundo o qual “constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem

patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...] XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei”, bem como ofensa aos “... princípios da administração pública, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições”, e notadamente “praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência” (artigo 11, inc. I), sujeitando seus agentes às penas previstas nos incisos I e III do artigo 12 da referida lei.

As sanções impostas foram fixadas com a observância dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, dentro dos parâmetros legais, não havendo o que se alterar, neste ponto.

Os apelantes desonraram o cargo público que ocupavam mediante a prática de conduta desleal para com a administração, mediante emprego de fraude lesiva ao patrimônio público, sendo de rigor o ressarcimento integral do dano pela conduta ilícita.

Deve ser mantida a r. sentença que condenou os requeridos, solidariamente, ao ressarcimento integral do dano, com a restituição do valor de R\$17.717,17, bem como ao pagamento de multa civil relativa a 01(uma) vez o acréscimo patrimonial, observados os valores individuais apontados na petição inicial.

Ante o exposto, afastada a preliminar, nega-se provimento aos recursos, mantida a r. sentença.

**MOACIR PERES**

**Relator**