



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000302889

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1000346-58.2023.8.26.0185, da Comarca de Estrela D Oeste, em que são apelantes MARCOS ANTONIO SAES LOPES e DARCY VILLA ASSUNÇÃO, são apelados MUNICIPIO ESTRELA D OESTE e MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "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 CLAUDIO AUGUSTO PEDRASSI (Presidente sem voto), RENATO DELBIANCO E LUCIANA BRESCIANI.

São Paulo, 27 de março de 2025.

CYNTHIA THOMÉ

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Apelação Cível nº 1000346-58.2023.8.26.0185 (MESA)

Apelantes: Darcy Villa Assunção e Marcos Antônio Saes Lopes

Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo

Comarca: Estrela D'Oeste - 1ª Vara

Juíza prolatora: Dra. Carolina Gonzalez Azevedo Tassinari

Voto nº 314

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSOS DESPROVIDOS.

I. Caso em Exame: 1. Apelações interpostas por Marcos Antônio Saes Lopes e Espólio de Pedro Assunção Toledo contra sentença que julgou procedentes os pedidos iniciais, condenando os requeridos ao ressarcimento de prejuízos aos cofres públicos e ao pagamento de multa civil, além de proibir Marcos Antônio de contratar com o Poder Público por dois anos.

II. Questão em Discussão: 1. A questão em discussão consiste em (i) verificar a ocorrência de ato de improbidade administrativa por parte dos requeridos, e (ii) a aplicação da Lei nº 14.230/2021 quanto à necessidade de dolo específico para configuração do ato de improbidade.

III. Razões de Decidir: 1. Comprovação de que o prefeito Marcos Antônio autorizou despesas funerárias em valor superior à média, beneficiando seu sogro, sem autorização legal. 2. A família do falecido não se enquadrava como carente, e houve tentativa de alterar a legislação para encobrir o ato. 3. As herdeiras do falecido concorreram dolosamente para o ato de improbidade, prejudicando o erário. 4. Aplicação do Tema 1199 do C. STF. 5. As penalidades aplicadas foram proporcionais à gravidade do ato, considerando a posição de prefeito do requerido.

IV. Dispositivo e Tese: 1. Recursos desprovidos. Tese de julgamento: A configuração de ato de improbidade administrativa exige dolo específico. A devolução posterior de valores não afasta a prática do ato ímprobo.

Legislação Citada: Lei nº 8.429/1992, arts. 1º, 3º, 8º, 10, IX; Lei nº 14.230/2021; LINDB, arts. 20, 22, 24. Jurisprudência Citada: STF, ARE nº 843989, Tema nº 1199; STJ, REsp nº 1.913.638/MA, Rel. Min. Gurgel de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Faria; STJ, REsp nº 2.107.601-MG, Rel. Min. Gurgel de Faria.

Vistos.

Tratam-se de apelações interpostas por Marcos Antônio Saes Lopes e Espólio de Pedro Assunção Toledo, representado pela viúva Darcy Villa Assunção contra a r. sentença de fls. 435/449, cujo relatório adoto, que julgou procedentes os pedidos iniciais para condenar os requeridos: i) ao ressarcimento aos cofres públicos dos prejuízos a estes causados no valor de R\$ 1.030,91 (um mil, trinta reais e noventa e um centavos), com correção monetária desde 11/04/2022 e juros de mora de 1% ao mês desde a citação bem como, ii) pagamento de multa civil, idêntico ao valor do dano (R\$ 4.850,00), com correção monetária desde 15/01/2020 e juros de mora de 1% ao mês desde a citação. Condenou ainda o requerido Marcos Antônio Saes Lopes na 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 02 anos. Determinou que multa civil seja revertida em favor do Município de Estrela D'Oeste e condenou os requeridos no ônus da sucumbência, afastado o pagamento dos honorários advocatícios.

Os requeridos opuseram embargos de declaração (fls. 456/459, pelo espólio de Pedro Assunção Toledo e fls. 464/472 por Marcos Antônio Saes Lopes); recursos conhecidos, no entanto não providos a fls. 473 e 477/478, respectivamente.

Inconformado, apelou o Espólio de Pedro Assunção Toledo, representado pela viúva Darcy Villa Assunção (fls. 492/498), esclarecendo que teve imputado contra si a conduta prevista no artigo 10, inciso IX da Lei nº 8429/1992, com redação conferida pela Lei nº 14.230/2021, eis que juntamente com o requerido

Marcos Antonio Saes Lopes, genro da viúva e então prefeito, teria obtido indevidamente o custeio das despesas funerárias do Sr. Pedro Assunção Toledo. Destacou ter comprovado que o falecido não possuía bens e fazia jus ao benefício assistencial. Não houve prejuízo ao erário porque a viúva, meses após o falecimento de seu esposo, de forma voluntária ressarciu a Municipalidade. A diferença apurada também foi paga. Sustentou que o fato de buscar auxílio junto à Administração Municipal (assistência social) não caracteriza o dolo necessário à procedência da ação, e que a multa civil imposta é descabida, pois sequer houve culpa grave ou prejuízo patrimonial do ente público. Embora aprovada pelo Prefeito, a verba que custeou o funeral foi concedida em razão da dificuldade financeira momentânea pela qual passava a viúva. O *de cujus* já havia sido vereador e presidente da Câmara de Vereadores do Município. Pediu o provimento do recurso com consequente reforma da r. sentença, eis que não comprovado o ato de improbidade.

Apelou também Marcos Antônio Saes Lopes (fls. 501/515) pleiteando a possibilidade, perante o Juízo *a quo*, de estipulação do acordo de não persecução civil e sustentando a nulidade da r. sentença, ante a inobservância da Lei nº 13655/2018 (LINDB), em especial de seus artigos 20, 22 e 24. No mérito, refutou a ocorrência do ato improprio, pois na condição de prefeito jamais agiu com dolo específico, no sentido de malversar o dinheiro público. O fato de se tratar de atendimento de demanda de cidadão com relação próxima não caracteriza o ato de improbidade. Disse que somente orientou a então testemunha Gislaine a apresentar a nota fiscal à Prefeitura e que (a Prefeitura) nunca buscou com profundidade a condição financeira daqueles que pleitearam auxílio funerário. A situação ora analisada não foi diferente. Afirmou que custeio do funeral também era realizado para aqueles que já haviam ocupado cargos junto ao ente local (Prefeito, vice-prefeito, vereador). O fato de o falecido possuir quotas de uma empresa não comprova que a família possuía condições de arcar com os gastos funerários. Esclareceu que a intenção, com o Projeto de Lei Complementar nº 207/2013, para posterior inserção do parágrafo terceiro no artigo 75 da Lei Orgânica, foi unicamente regulamentar melhor e de forma mais eficiente o benefício. Pediu o provimento do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

recurso, com consequente reforma da r. sentença, a fim de que os pedidos sejam julgados improcedentes, e subsidiariamente, somente a condenação ao ressarcimento ao erário e multa civil, nada mais. Manifestou interesse no prequestionamento como forma de acesso aos tribunais superiores.

Recursos processados e com oferta de contrarrazões (fls. 529/542, pelo Ministério Público do Estado de São Paulo). O Município de Estrela d'Oeste não se manifestou (fl. 543).

O requerido Marcos Antônio Saes Lopes apresentou oposição ao julgamento virtual (fl. 553).

A D. Procuradoria de Justiça ofertou parecer (fls. 555/561) pelo não provimento dos recursos.

Intimados a complementar o recolhimento do preparo (fls. 563), o requerido Marcos Antônio apresentou cópia do comprovante de pagamento (fls. 567/569) e o espólio de Pedro Assunção Toledo não se manifestou (fls. 571).

É o relatório.

Embora o requerido, espólio de Pedro Assunção Toledo não tenha se manifestado acerca da complementação do preparo, o recurso será conhecido com base no que dispõe o artigo 23-B, da Lei nº 14.230/21, eis que expressamente consignado que nas ações e nos acordos regidos pela novel legislação, não haverá adiantamento de custas, de preparo, de emolumentos, de honorários periciais e de quaisquer outras despesas.

“Art. 23-B - Nas ações e nos acordos regidos por esta Lei, não haverá adiantamento de custas, de preparo, de emolumentos, de honorários periciais e de quaisquer outras

despesas.”

De proêmio, anoto que não há notícia de que o Ministério Público autor e os requeridos tenham firmado acordo de não persecução civil, nos termos do artigo 17-B da Lei nº 8.429/1992, com redação conferida pela Lei nº 14.230/2021. Muito pelo contrário, o autor, detentor da prerrogativa, em suas contrarrazões, mostrou-se contrário ao pleito formulado (fls. 531/533).

Passa-se então à análise dos recursos.

Cumpre observar que em 26 de outubro de 2021, entrou em vigor, no dia de sua publicação, a Lei nº 14.230/2021, que alterou de forma substancial a Lei nº 8.429/1992 - Lei de Improbidade Administrativa.

Posteriormente, o C. STF definiu, em sede de repercussão geral a questão da irretroatividade das disposições na nova legislação, em especial quanto a necessidade do elemento subjetivo (dolo específico) para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no que tange ao artigo 10 da LIA.

Firmou-se as seguintes teses no *leading case* (ARE nº 843989 – Tema de Repercussão Geral nº 1199):

- “1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;*
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;*
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada*

em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;

4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.” (Relator Ministro Alexandre de Moraes; Data do julgamento: 18/08//2022; Ata publicada no DJE em 05/09/2022).

Assim, aplica-se a nova Lei ao caso ora em análise.

De acordo com Ministério Público autor, o requerido Marcos Antônio, prefeito municipal, autorizou que o Fundo de Assistência Social do Município custeasse as despesas de funeral de seu sogro, Pedro Assunção Toledo, no valor de R\$ 4.850,00 (quatro mil oitocentos e cinquenta reais); valor este dez vezes mais dispendioso do que a média dos auxílios prestados à população (média de R\$ 400,00 – quatrocentos reais). Sustentou que o falecido e sua família possuíam condições financeiras de arcar com os gastos funerários e que o prefeito, em patente violação do princípio da impessoalidade e valendo-se do cargo público que ocupava, permitiu a realização de despesa não autorizada em lei. Para corroborar a existência do dolo, apontou que o requerido tentou implementar, com urgência, mudanças na legislação local, a fim de que se passasse a prever expressamente a possibilidade de custeio de auxílio funeral àqueles que já houvessem ocupado cargo eletivo (caso de seu sogro, vereador na década de 1970). O espólio de Pedro Assunção Toledo foi beneficiário direito do dispêndio ilícito do erário.

Os recursos não comportam provimento.

A preliminar de nulidade da r. sentença por inobservância de preceitos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB será analisada com o mérito porque a ele diz respeito.

Pois bem. A Lei nº 8.492/1992, com as alterações trazidas

pela Lei nº 14.230/21 passou a prever:

Art. 1º - O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

(...)

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.

§ 2º. Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

(...)

§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

No caso, o Ministério Público conseguiu comprovar a ocorrência do ato improprio praticado pelos requeridos.

Ao que consta dos autos o falecido Pedro Assunção Toledo era sogro do requerido Marcos Antônio, prefeito municipal (fl. 30). O empenho nº 4873 (fl 25), por sua vez, atesta que no dia 13/07/2021 foi autorizado o gasto



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

(do Fundo de Assistência Social) com as despesas funerárias do Sr. Pedro, falecido em 19/05/2021.

A despesa com o funeral do sogro do prefeito (R\$ 4.850,00 – quatro mil oitocentos e cinquenta reais – fl. 29), quando comparada aos demais auxílios prestados pelo Município, supera em muito o valor destinado aos cidadãos beneficiários dos serviços assistenciais de mesmo cunho, cuja média remonta R\$ 400,00 (quatrocentos reais, vide fls. 33, 36/40), ou seja, dez vezes menor.

Em seu depoimento (fls 353), a testemunha Gislaine Aparecida Magalhães informou ao Juízo que trabalhava na funerária e que na ocasião foi procurada pelas filhas do falecido, no intuito de contratar os serviços funerários para o funeral do pai. Quanto ao pagamento, informaram que a nota deveria ser emitida para pagamento pela Prefeitura, o que foi confirmado pelo prefeito após ligação da testemunha.

Questionada pelo representante do Ministério Público, a testemunha declarou que: **“não se lembrava de ter acontecido da Prefeitura ter pago um valor tão alto pelos serviços”**.

Embora se tratasse de verba oriunda do fundo de assistência social (fl. 25), os documentos carreados aos autos indicaram que o falecido era proprietário de um imóvel na cidade - posteriormente doado às filhas em setembro/2014, com reserva de usufruto (fls. 43/47); além disso, era produtor rural (fls. 50) e sócio administrador de empresa prestadora de serviços educacionais “Centro Educacional Pingo de Gente LTDA” (fls. 55/65), muito conhecida no Município, segundo o *Parquet*. Ademais, como adiantado pelo próprio requerido Marcos Antônio, o falecido também já havia sido vereador e presidente da Câmara de Vereadores do Município.

Não bastasse, o Ministério Público apurou que a esposa do

falecido era professora aposentada, as filhas (uma professora e outra secretária municipal de assistência social – a esposa do prefeito) e o genro ora requerido, prefeito do Município. Não se tratava, portanto, de família carente que necessitasse de assistência do ente público para o custeio de despesas funerárias de membro da família.

Embora o apelante Marcos Antônio, sustente não haver ilegalidade na conduta, é certo que após o início das investigações pelo Ministério Público (no ano de 2022) – os fatos ocorreram em 2021, na condição de prefeito, apressou-se em encaminhar projeto de Lei Complementar (PLC n.º 01/2023), sob regime de urgência, logo no início de 2023 (em 19/01/2023, especificamente – fl. 122), visando alterar o artigo 75 da LCM n.º 85/2009, a fim de que a legislação citada passasse a autorizar o custeio de auxílio funeral ao munícipe que já tivesse ocupado cargo eletivo, até o limite financeiro do cargo (fls. 125). Exatamente o caso do sogro do requerido. Houve nítido intuito de acobertar o ilícito praticado.

Como se sabe, com o advento da novel legislação passou-se a exigir não mais o dolo genérico, mas específico para a configuração dos atos de improbidade. Nesse sentido o REsp n. 1.913.638/MA, de relatoria do Ministro GURGEL DE FARIA, Primeira Seção, julgado em 11.5.2022, assim ementado:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR TEMPORÁRIO. AUTORIZAÇÃO. LEI LOCAL. DOLO. AFASTAMENTO. 1. Em face dos princípios a que está submetida a administração pública (art. 37 da CF/1988) e tendo em vista a supremacia deles, sendo representantes daquela os agentes públicos passíveis de serem alcançados pela lei de improbidade, o legislador ordinário quis impedir o ajuizamento de ações temerárias, evitando, com isso, além de eventuais perseguições políticas e o descrédito social de atos ou decisões político-administrativos legítimos, a punição de administradores ou de agentes públicos inexperientes, inábeis ou que fizeram uma má opção política

na gerência da coisa pública ou na prática de atos administrativos, sem má-fé ou intenção de lesar o erário ou de enriquecimento. 2. A questão central objeto deste recurso, submetido ao regime dos recursos repetitivos, é saber se a contratação de servidores temporários sem concurso público, baseada em legislação municipal, configura ato de improbidade administrativa, em razão de eventual dificuldade de identificar o elemento subjetivo necessário à caracterização do ilícito administrativo. 3. De acordo com a jurisprudência desta Corte Superior, desde há muito, a contratação de servidores públicos temporários sem concurso público baseada em legislação local afasta a caracterização do dolo genérico para a configuração de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública. 4. O afastamento do elemento subjetivo de tal conduta dá-se em razão da dificuldade de identificar o dolo genérico, situação que foi alterada com a edição da Lei n. 14.230/2021, que conferiu tratamento mais rigoroso, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa, ex vi do seu art. 1º, §§ 2º e 3º, em que é necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado. 5. Para os fins do art. 1.039 do CPC/2015, firma-se a seguinte tese: "A contratação de servidores públicos temporários sem concurso público, mas baseada em legislação local, por si só, não configura a improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo) necessário para a configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública." 6. In casu, o Tribunal de origem reformou a sentença que condenou o demandado, levando em conta a existência de lei municipal que possibilitava a contratação temporária da servidora apontada nos autos, sem a prévia aprovação em concurso público, motivo pelo qual o acórdão deve ser confirmado. 7. Recurso especial desprovido." (negritei e sublinhei).

O entendimento foi reiterado pelo C. STJ. 1ª Turma, REsp 2.107.601-MG, também de Relatoria do Min. Gurgel de Faria, em 23/4/2024.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI N. 14.230/2021. RESPONSABILIZAÇÃO POR DOLO GENÉRICO. REVOGAÇÃO. APLICAÇÃO IMEDIATA. 1. A questão jurídica referente à aplicação da Lei n. 14.230/2021 – em especial, no tocante à necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa e da aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente – teve a repercussão geral julgada pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 1.199 do STF). 2. A despeito de ser reconhecida a irretroatividade da norma mais benéfica advinda da Lei n. 14.230/2021, que revogou a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, o STF autorizou a aplicação da lei nova, quanto a tal aspecto, aos processos ainda não cobertos pelo manto da coisa julgada. 3. A Primeira Turma desta Corte Superior, no julgamento do AREsp 2.031.414/MG, em 9/5/2023, firmou a orientação de conferir interpretação restritiva às hipóteses de aplicação retroativa da LIA (com a redação da Lei n. 14.230/2021), adstrita aos atos ímprobos culposos não transitados em julgado, de acordo com a tese 3 do Tema 1.199 do STF. 4. Acontece que o STF, posteriormente, ampliou a abrangência do Tema 1.199/STF, a exemplo do que ocorreu no ARE 803568 AgR-segundo-EDv-ED, admitindo que a norma mais benéfica prevista na Lei n. 14.230/2021, decorrente da revogação (naquele caso, tratava-se de discussão sobre o art. 11 da LIA), poderia ser aplicada aos processos em curso. 5. Tal como aconteceu com a modalidade culposa e com os incisos I e II do art. 11 da LIA (questões diretamente examinadas pelo STF), a conduta ímproba escorada em dolo genérico (tema ainda não examinado pelo Supremo) também foi revogada pela Lei n. 14.230/2021, pelo que deve receber rigorosamente o mesmo tratamento. 6. Hipótese em que há outros pontos relevantes do processo em exame: i) não se está a rever matéria fática para concluir pela existência ou não do dolo específico; ii) na espécie, **o Tribunal de origem categoricamente entendeu não existir tal modalidade (dolo específico) de elemento subjetivo e, por isso, concluiu estar ausente o ato ímprobo; iii): não se está diante de hipótese em que houve condenação por dolo sem se especificar qual tipo (se genérico ou específico), mas sim diante da afirmação expressa da instância ordinária de que não houve dolo específico, não podendo haver condenação.** 7. Recurso especial não provido.

No caso do prefeito requerido, o dolo específico encontra-se devidamente demonstrado, eis que utilizando-se da condição de chefe do Poder Executivo Municipal, e portanto conhecedor das normas que regem as despesas e regras orçamentárias do Município, autorizou o custeio de despesa com o funeral de seu sogro em valor ao menos dez vezes superior do que a média dos custeios para os demais munícipes assistidos pelo Centro de Referência de Assistência Social - CRAS.

E a família do falecido jamais poderia ser enquadrada no conceito de pessoas carentes, apta a utilizar os benefícios da área de assistência social.

Embora não haja impedimento ao custeio de gastos funerários às pessoas carentes, a situação aqui posta é deveras diversa, eis que envolve família próxima do prefeito, pessoas esclarecidas, com poder econômico e envolvidas na gestão do Município (especificamente em área de Assistência Social, caso da esposa do prefeito e filha do falecido); e portanto, com plena ciência da contrariedade da conduta com o ordenamento jurídico. As verbas públicas possuem destinação específica e não podem ser direcionadas a quem bem entender o gestor. No caso da assistência social, é certo que se destina a faixa economicamente vulnerável da população, o que não é o caso.

E ao contrário do que sustenta o apelante, à época do empenho (fl. 25), a legislação não autorizava a utilização do auxílio funeral por ex-detentor de mandato eletivo, encontrando-se limitada a atender os funcionários públicos municipais, o que não era o caso do seu sogro.

Artigo 75 – Será concedido a família do funcionário falecido, em exercício, em disponibilidade ou aposentado, ou a pessoa que provar ter feito as despesas com o funeral, um pagamento de auxílio funeral equivalente a um mês de vencimento.

§ 1º - O pagamento será autorizado pelo Prefeito ou

Presidente da Câmara, á vista da certidão de óbito, e dos comprovantes de despesas, se for o caso.

§ 2º - Em caso de exercício cumulativo de cargos, o auxílio corresponderá ao vencimento mais elevado.

O dolo específico resta ainda mais cristalino quando se percebe que para encobrir a realização de despesa não prevista em lei, o prefeito adiantou-se a encaminhar projeto de lei complementar (em regime de urgência, inclusive) para alterar a legislação citada, tudo no intuito de conferir aspecto de legalidade à despesa irregular implementada.

E não se pode esquecer que durante a investigação perpetrada em inquérito civil, o requerido, na tentativa de se desincumbir da responsabilidade, e afastar o parentesco próximo com o falecido, aduziu que teria se casado no regime da separação de bens (fls. 113).

Não se trata, assim, de mero exercício da função pública ou simples irregularidade, mas ato doloso praticado com o fim específico de permitir a realização de despesas não autorizadas em lei, em benefício de sua família.

Desse modo, não há que se falar em nulidade da r. sentença por violação de dispositivos da LINDB, alegação deveras genérica, formulada pelo apelante Marcos Antônio, eis que a r. sentença não se baseou em valores jurídicos abstratos; ao reverso, indicou com precisão os fatos que comprovaram a ocorrência do ato improprio. Considerou-se, ademais, as exigências do cargo ocupado pelo requerido e a adequação da medida.

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa,

inclusive em face das possíveis alternativas.

(...)

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

(...)

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

Em relação ao espólio de Pedro Assunção Toledo, a r. sentença também não merece reparos.

Diz a LIA, com as alterações trazidas pela Lei nº 14.230/21:

Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.

(...)

Art. 8º O sucessor ou o herdeiro daquele que causar dano ao erário ou que se enriquecer ilicitamente estão sujeitos apenas à obrigação de repará-lo até o limite do valor da herança ou

do patrimônio transferido.

No caso em análise o ato improbo não foi praticado diretamente pelo *de cujus* quando em vida, mas pelos próprios herdeiros do falecido, eis que após a morte do pai, Alessandra Villa Assunção Toledo Lopes, secretária de assistência social e esposa do Prefeito, na companhia de sua irmã Fabiana procuraram os serviços funerários e, sem cumprir os trâmites junto ao ente público, conseguiram obter nota a ser paga pelo Fundo de Assistência Social, tudo com autorização do chefe do Poder Executivo local. Assim, os herdeiros do falecido Pedro Assunção Toledo beneficiaram-se e concorreram de forma direta e dolosa para o prejuízo ao erário.

Trata-se exatamente da previsão contida no artigo 3º da LIA (*“As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.”*), eis que as herdeiras do falecido concorreram de modo direito para o implemento do ato improbo no momento em que imputaram o pagamento das despesas do funeral de seu pai à Prefeitura.

Não resta dúvida de que esposa do prefeito, filha do falecido e secretária de assistência social do Município tinha plena ciência de que o auxílio que custeou as despesas funerárias de seu pai, eram destinadas aos munícipes carentes, eis que a verba advinha de fundo de assistência social, matéria afeta à pasta de sua competência. Apesar disso, e de auferir renda compatível para arcar com os gastos do funeral de seu pai (fls. 49), dirigiu-se pessoalmente com sua irmã ao serviço funerário onde trabalhava a testemunha Gislaine, escolheu os itens do funeral e imputou o pagamento à Prefeitura.

Repito que embora não haja impedimento ao custeio de gastos funerários às pessoas carentes, a situação aqui posta é deveras diversa, eis que envolve família próxima do prefeito, pessoas esclarecidas, com poder econômico e

envolvidas na gestão do Município (especificamente em área de Assistência Social); e que portanto tinham plena ciência da contrariedade de suas condutas com o ordenamento jurídico. As verbas públicas possuem destinação específica e não podem ser destinadas a quem bem entender. No caso da assistência social, é certo que se destina a faixa economicamente vulnerável da população.

Pode-se concluir dessa forma, que a atuação das herdeiras do falecido, com vontade livre e consciente de eximirem-se de gastos particulares com o funeral, foi direcionada à realização de despesa não autorizada em lei, a teor do que dispõe o artigo 10, inciso IX da LIA. Concorreram diretamente para o cometimento do ilícito (artigo 3º da LIA).

A devolução da quantia (fls. 90/91) quase um ano depois do empenho não afasta o cometimento do ato improbo, implicando unicamente no abatimento de valores devidos à título de ressarcimento ao erário, o que já foi ressalvado pela r. Sentença (fl. 447). A conduta foi praticada e esgotou-se no ato que imputou ao Município o pagamento das despesas funerárias do Sr. Pedro.

Nesse sentido já se posicionou o C. STJ, no REsp ° 1.579.678/PE:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA FUNDAMENTADO NO ART. 10, I, DA LEI DE IMPROBIDADE. DANO AO ERÁRIO. DANO CONSUMADO NO INSTANTE EM QUE INVERTIDA A POSSE DO BEM SUBTRAÍDO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELO AGENTE. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO, DIVERGINDO DO MINISTRO RELATOR. 1. Na origem, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública por improbidade administrativa em razão da subtração de 40 (quarenta) caixas de papel offset, tamanho A-4, do acervo da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. O material subtraído foi restituído à Administração Pública, após apreensão pela Polícia Federal em estabelecimento comercial, tendo sido o réu, ora

*recorrente, condenado com fundamento no art. 10, I, da Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). 2. É inquestionável que o recorrente e os demais réus, cada um com determinado comportamento, concorreram para a subtração de 40 caixas de papel offset pertencentes à ECT, o que, inequivocamente, causou prejuízo ao patrimônio público a partir do momento em que o bem foi retirado da empresa e esteve sob a posse dos réus. A subtração das caixas de papel gerou efetiva e ilícita diminuição de patrimônio da Administração Pública e a recuperação dos bens não apaga do mundo dos fatos seu antecedente lógico, o dano ao erário, que de fato ocorreu. 3. **O ressarcimento ou restituição dos bens à Administração Pública por ato daquele que praticou a conduta ímproba ou por ato de terceiro, como no caso, pode devolver o estado anterior das coisas para fins de aferição da responsabilidade pela reparação integral do prejuízo, todavia não faz desaparecer o ato de improbidade que gerou inicialmente o dano ao erário.** 4. Recurso especial não provido.(negritei).*

A justificativa de que a viúva se encontrava em dificuldade financeira tampouco autoriza que a família, por ser próxima do chefe do Poder Executivo, se utilize de verba pública indevidamente, como se estivesse tratando com instituição financeira. A família extensa, filhas e genros, como comprovou o autor, tinha plenas condições de auxilia-las com as despesas fúnebres.

O conjunto probatório, portanto, é suficiente para a comprovação do dolo específico dos requeridos, não se podendo falar em presunção ou licitude da conduta, mormente porque eles tinha plena ciência do funcionamento da máquina pública. Comprovada a lesão ao erário, eis que demonstrado o custeio de despesa de funeral do sogro do Prefeito em valor dez vezes maior do que a média paga aos demais cidadãos.

Nesse sentido já se posicionou esta C. Câmara:

JUÍZO DE RETRATAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. JULGAMENTO DO

TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL Nº 1.199. I. Caso em exame: 1. Ação de improbidade administrativa ajuizada contra ex-prefeito de São Sebastião por utilização de verbas públicas para fins pessoais, durante finais de semana e feriados, destinando os referidos valores para refeições, bebidas alcóolicas e roupas, sem guardar relação com o exercício da atividade política. 2. A r. sentença condenatória foi parcialmente reformada em sede recursal. II. Questão em discussão: 3. A questão em discussão consiste em avaliar a compatibilidade entre o V. Acórdão proferido por esta C. Câmara e o entendimento firmado pelo E. STF no julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 1.199. III. Razões de Decidir: 4. Restou demonstrada a presença de dolo na conduta do réu, vez que agiu de maneira consciente e deliberada ao desviar verbas públicas para a satisfação de interesses estritamente pessoais, em total desacordo com o exercício da atividade política. 5. O V. Acórdão observou a tese firmada pelo E. STF no julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 1.199, visto que fundamentado em atuação dolosa. 6. A Lei de Improbidade Administrativa é aplicável a prefeitos, conforme entendimento do STF, permitindo o duplo regime sancionatório. IV. Dispositivo e Tese: 7. Acórdão parcialmente alterado, com determinação. Jurisprudência Citada: STF, RE nº 843.989/PR, Tema nº 1.199; STF, RE nº 976.566/PA, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 13.09.2019; STF, ADI nº 4295/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 22.08.2023. Acórdão parcialmente alterado, somente em relação à extensão das sanções aplicadas, com remessa dos autos à Egrégia Presidência da Seção de Direito Público para realização do exame de admissibilidade dos recursos interpostos. (TJSP; Apelação Cível 0005730-65.2009.8.26.0587; Relator (a): Carlos von Adamek; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro de São Sebastião - 1ª V.CÍVEL; Data do Julgamento: 28/01/2025; Data de Registro: 28/01/2025);

PRESCRIÇÃO. Ocorrência, apenas em relação às sanções descritas no art. 12, inciso I, da Lei de Improbidade. Irretroatividade do novo regime prescricional previsto na Lei nº 14.230/2021, conforme reconhecido pelo STF no julgamento do Tema nº 1199. Lei nº 8.429/1992, vigente à época, que previa que as ações deveriam ser propostas "até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança". Interregno

entre o término do mandato/cargo e ajuizamento da ação que supera cinco anos. PRESCRIÇÃO. Ocorrência, apenas em relação às sanções descritas no art. 12, inciso I, da Lei de Improbidade. Teoria da "actio nata". Pretensão de que a contagem da prescrição flua somente a partir do término do julgamento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Descabimento. Mesmo antes do término do julgamento pelo TCE, já se tinha ciência das irregularidades perpetradas pelos requeridos, não havendo justificativa para a demora no ajuizamento desta ação pelo Ministério Público. Correto o reconhecimento da prescrição em relação às sanções descritas no art. 12, inciso I, da Lei de Improbidade. Sentença mantida. PRESCRIÇÃO. Inocorrência em relação ao ressarcimento ao erário, dada a prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. Tema 897 do STF. De rigor o prosseguimento da ação no que se refere ao pedido de ressarcimento. Sentença mantida. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE DOLCINÓPOLIS. Prefeito e primeira-dama que custearam viagem até Porto Seguro/BA com recursos do erário. Utilização de pretexto social para, de forma espúria, imiscuírem-se em uma viagem inequivocadamente particular do casal, e não uma viagem oficial, com dolo específico de locupletar-se às custas de dinheiro público. Viagem realizada em meio à situação calamitosa das contas públicas municipais. Lesividade ao bem jurídico tutelado comprovada, não havendo de se falar no princípio da insignificância. Ausência de interesse público no caso. Ato ímprobo configurado, por infração ao art. 9º, "caput" e inciso XII, da Lei nº 8.429/1992, observada a prescrição das sanções contidas no art. 12 da mesma Lei, com exceção do ressarcimento dos danos causados ao erário. Sentença mantida. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. Apuração dos valores, considerando a quota-parte de cada um dos réus. Princípio da proporcionalidade. Parecer do Auditor do TCE que ilustra detalhadamente o montante dispendido, comprovado pelas respectivas notas de empenho e informações constantes do Sistema Pentaho. Valor apurado que deve prevalecer e ser revertido em favor do Município de Dolcinópolis. Sentença mantida. Recursos improvidos. (TJSP; Apelação Cível 1001220-77.2022.8.26.0185; Relator (a): Claudio Augusto Pedrassi; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro de Estrela D'Oeste - 1ª Vara; Data do Julgamento: 26/11/2024; Data de Registro:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

26/11/2024).

Em relação às penalidades aplicadas, também não tem razão o apelante Marcos Antônio, eis que diante da gravidade das práticas ilícitas perpetradas e considerando que não se tratava de simples servidor público, mas chefe do Poder Executivo Municipal, de quem se exige com mais razão, retidão na atuação, a r. sentença também não merece reparos.

Observou-se a devida proporcionalidade entre o ato praticado e a sanção aplicada, de modo que inexistente motivo para afastar a *proibição de contratar com o poder público ou de 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 2 (dois) anos* (fls. 448); destacado que a r. sentença não aplicou as penalidades mais gravosas de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos.

Ante o exposto, nega-se provimento aos recursos dos requeridos Marcos Antônio Saes Lopes e Espólio de Pedro Assunção Toledo. Sem condenação em honorários, a teor do que dispõe o artigo 18, da Lei nº 7347/1985.

Considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional aventada, observando-se ser desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando, para tanto, que a questão tenha sido analisada.

CYNTHIA THOMÉ

Relator(a)