



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000387198

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1000138-62.2024.8.26.0210, da Comarca de Guaíra, em que é apelante ROGERIO ADRIANO SILVA DE SENA, são apelados MUNICIPIÓ DE GUAÍRA e MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores JOSÉ MARIA CÂMARA JUNIOR (Presidente) E ANTONIO CELSO FARIA.

São Paulo, 22 de abril de 2025.

BANDEIRA LINS

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto nº 23.692

Apelação nº 1000138-62.2024.8.26.0210 - GUAÍRA

Apelante: ROGERIO ADRIANO SILVA DE SENA

Apelados: MUNICÍPIO DE GUAÍRA e MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Juiz de Primeiro Grau: Dr. Fauler Felix de Avila

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE GUAÍRA. Apropriação de valores que deveriam ter sido arrecadados ao Município. Prova amealhada em sede judicial e administrativa que permite a plena subsunção dos fatos à tipificação remanescente e o reconhecimento do dano efetivo. Elemento subjetivo efetivamente identificado no apossamento de numerário que o réu sabia dever destinar ao Município, sendo inafastável pela escusa de desconhecimento da lei e das regras básicas da administração no que se refere ao uso do dinheiro público. Investidura na função ensejadora da obrigação de conhecimento das normas atinentes à atuação correlata. Tese de autorização superior destituída de qualquer suporte em provas. Penas bem fixadas, em consonância com o grau de reprovabilidade da conduta. Sentença mantida. **Apelo a que se nega provimento.**

Trata-se de Apelação interposta por **Rogério Adriano Silva de Sena** em face da r. sentença de fls. 1.096/1.103 que julgou *procedente* a presente ação civil pública para condená-lo pela prática de ato de improbidade administrativa (art. 9º, inciso XI e art. 10 incisos VI e X, da Lei nº 8.429/92) ao ressarcimento integral do dano, no valor de R\$ 243.814,77, e às sanções do artigo 12, inciso I, da LIA, consistentes no pagamento de multa civil em montante equivalente ao valor do dano, suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, ambas pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Pretende o apelante a improcedência da ação, alegando, em suma, que, não praticou nenhum fato desabonador durante todo o período em que ocupou sua função pública, ressaltando que sua demissão advém de decisão proferida em processo administrativo eivado de vício e instaurado por motivações políticas; e que a conduta imputada não resulta de dolo de sua parte, mas sim do induzimento pelo chefe do Departamento Financeiro da época e dos vícios que permearam a Administração Pública Municipal desde a criação dos sistemas de cobrança da balança.

Afirma, adicionalmente, que os criadores do sistema foram as mesmas pessoas envolvidas na decisão final de sua punição e que a comissão processante ignorou os depósitos realizados corretamente no ano de 2013, o seu histórico funcional, e a boa-fé demonstrada, ao não esperar as investigações para prestar contas à tributação E destaca, por fim, que o valor indicado no relatório da comissão processante não condiz com a realidade dos fatos, equiparando os valores arrecadados em um período de 10 meses no ano de 2019 e em um período de 14 meses entre os anos de 2015 e 2016 (fls. 1.109/1.114).

Contrarrazões a fls. 1.118/1.122 (*Ministério Público*) e 1.126/1.134 (*Município de Guaiúra*).

A Douta Procuradoria exarou parecer no sentido do desprovimento do apelo (fls. 1.141/1.144).

O recurso foi inicialmente distribuído à Colenda Quinta Câmara de Direito Público (fl. 1.136), e em Acórdão da lavra da E. **Des.^a Heloísa Mimessi**, reconheceu-se a prevenção desta C. Câmara, estabelecida por força do julgamento da Apelação nº 1002616-48.2021.8.26.0210 (fls. 1.146/1.150).

É o relatório.

O apelo não merece guarida.

Conforme constas dos autos, o apelante exerceu, no Município de Guaíra, a responsabilidade e chefia da Balança Municipal de janeiro de 2013 até outubro de 2015 e, também, a função de chefe da balança de janeiro de 2016 a outubro de 2016.

Segundo os relatórios de fiscalização das pesagens realizadas pelo Departamento Tributário, tanto no mês de setembro de 2016 como no período de agosto de 2015 até novembro de 2016 foram depositados valores muito inferiores aos que realmente deveriam ter sido arrecadados pelo Município – havendo o autor confessado que, durante todo o período em que foi Chefe da Balança Municipal, não realizou os depósitos referentes às arrecadações realizadas pela Balança Municipal decorrentes das pesagens de veículos, bem assim que ele manteve em sua residência, durante todo o período em que se ativou como responsável pela Balança, grande quantidade de dinheiro que pertencia aos cofres públicos municipais sem autorização de nenhum superior hierárquico.

Além disso, foi apurado que o autor não fiscalizou as pesagens realizadas na Balança Municipal, embora fosse esta sua atribuição; que não verificou e nem oficiou referidas inconsistências constatadas, deixando de cumprir com sua atribuição de responsável pelo controle das pesagens e arrecadações realizadas na Balança Municipal, como também que realizou compras e contratou serviços sem observância de cumprimento dos princípios constitucionais e procedimentos legais utilizados pela Administração Pública; que após a realização da fiscalização realizada em setembro de 2016, o servidor pediu dispensa do cargo de Chefe da Balança Municipal e realizou a devolução de parte do valor inconsistente apurados pelos relatórios realizados pelo Departamento de Tributação do Município, constatando-se dano ao erário público no período de agosto de 2015 a novembro de 2016 no valor de R\$ 74.360,00; e que não houve participação de outros servidores nas irregulares apuradas.

Por conta de tais fatos, instaurou-se, por meio da Portaria nº 9.470/2019, o Processo Administrativo Disciplinar nº 17/2019, que culminou na aplicação da pena de demissão do apelante, que impugnou a regularidade do procedimento por meio da ação declaratória de anulação de ato administrativo nº 1002616-48.2021.8.26.0210, cuja sentença de improcedência foi objeto de Apelação, **desprovida** por esta Colenda Câmara, em Aresto que nos coube relatar (j. 27.10.2022 – trânsito em julgado:01.12.2022).

Ou seja, todos argumentos tendentes a questionar a lisura daquele procedimento já foram há muito alcançados pela *preclusão máxima*, não se podendo admitir sua revisão quando a sentença não comporta mais recurso nenhum ou sequer submissão a juízo rescisório, sob pena de se fulminar a segurança jurídica decorrente da garantia de respeito à coisa julgada.

Note-se que as condutas não são refutadas pelo réu.

Como informa a r. sentença:

“[...] o próprio requerido confirmou, ao ser ouvido naquela oportunidade e em juízo, que manteve em sua posse parte do dinheiro arrecadado, sem a destinar ao Município, supostamente em uma gaveta de sua casa, alegando que tal conduta teria sido autorizada por seus superiores e que tal numerário era destinado a compras corriqueiras, relacionadas ao funcionamento do setor público que chefiava, portanto sem que fossem seguidos os procedimentos licitatórios cabíveis.”

Ademais, em adição à prova amealhada em sede judicial e administrativamente, instaurou-se o Inquérito Civil nº 14.0272.0000039/2022, que instrui a inicial, no qual se apurou um desfalque no valor de **R\$ 243.814,77**, no período em que o apelante exerceu as respectivas funções (fl.

443); e refutar essa conclusão exigiria contraprova de semelhante dimensão – o que não ocorre em relação aos questionamentos apresentados pelo apelante, que vieram desacompanhados de planilhas que permitissem cotejo para averiguar eventual equívoco cometido pelo corpo técnico do Município.

Possível a subsunção dos fatos à tipificação imputada e reconhecido dano efetivo, é a presença do elemento subjetivo o fator determinante para o deslinde da questão – sendo esse o matiz distintivo entre a mera inabilidade ou incompetência do agente público e a improbidade administrativa.

De fato, *“o ato de improbidade administrativa é um ato ilícito civil qualificado – ‘ilegalidade qualificada pela prática de corrupção’ – e exige, para a sua consumação, um desvio de conduta do agente público”*¹, e mesmo antes da reforma legislativa já havia o entendimento de que nem toda ilegalidade constituirá ato de improbidade, sendo necessário *“ter esse traço comum e característico de todas as modalidades de improbidade administrativa: desonestidade, má-fé, falta de probidade no trato da coisa pública”*².

E, no cenário dos autos, o elemento subjetivo pode perfeitamente ser extraído do fato de que o apelante se apossara de numerário que sabidamente deveria destinar ao Município; e não pode ser afastado pela inadmissível escusa quanto ao desconhecimento da lei e de regras básicas da administração no que se refere ao uso do dinheiro público – já que sua investidura na função enseja a obrigação de conhecimento das normas atinentes à sua atuação – ou por força da escoteira alegação de uma suposta instrução superior – da qual não se fez um mínimo de prova.

Tais circunstâncias não passaram despercebidos à r.

¹ STF: ARE 843.989, Tribunal Pleno, Relator: **Ministro Alexandre de Moraes**, j. 18/8/2022, Tema 1199,

² PAZZAGLINI FILHO, Marino, Lei de Improbidade Administrativa Comentada, 5ª ed., Atlas, São Paulo, 2011, pág. 02.

sentença, em fundamentos que ora se incorporam a esse voto:

[...] Nessa perspectiva, vale esclarecer que são totalmente descabidas as alegações do requerido ao afirmar, a fim de afastar o dolo, que desconhecia a ilicitude de suas ações e que teria autorização de superiores para que mantivesse os valores em sua posse argumento que nem sequer demonstrou ao longo da instrução processual e que foi contestado por aqueles durante a instrução do procedimento administrativo.

Ressalte-se que o desvio de valores que deveriam ser repassados ao Município, assim como a transferência a menor do numerário, é manifestamente ilegal, conduta flagrantemente contrária aos princípios da Administração Pública, conforme regramento constitucional, sem que se possa alegar desconhecimento de ilicitude, em especial pela ocupação de cargo comissionado de chefia, cuja responsabilidade integral, fora de dúvida, prezar pela escorreita arrecadação de valores recolhidos por meio do serviço da Balança Municipal, além da fiscalização e repasse do dinheiro aos cofres públicos. Nesse sentido, diametralmente opostas às atribuições do réu no cargo público que ocupava, as deliberadas ações impugnadas se revestem de inequívoco caráter doloso, incapazes de desconstituí-lo as teses defensivas suscitadas pelo réu, nada críveis, de modo que mesmo a configuração de culpa grave ou erro grosseiro seja não somente inverossímil, mas um autêntico contrassenso.”

A procedência da ação se mantém, portanto; assinalando-se que as penas não comportam redução, por serem adequadas aos contornos da conduta sancionada.

Nesse sentido, a aplicação de multa civil visa a desestimular, por força de perda patrimonial, a repetição do ato lesivo; e a suspensão do direito de contratar com o Poder Público intenta obstar que algum aporte de dinheiro público venha a reduzir o sentido dissuasório da pena pecuniária.

Impõe-se igualmente a perda dos direitos políticos, bem decretada como forma de evitar que, antes de as penas anteriores virem a ser cumpridas, o réu retorne à vida pública e volte a enfeixar responsabilidades tais como aquelas em cujo exercício ele próprio já mostrou não possuir perfil apto para tanto.

Ante o exposto, **nego provimento** aos apelos.

BANDEIRA LINS

Relator