



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000433220

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1030496-36.2022.8.26.0224, da Comarca de Guarulhos, em que é apelante CRISTIANE OBICE OLIVEIRA, é apelado MUNICÍPIO DE GUARULHOS.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Por maioria de votos, em julgamento estendido, nos termos do art. 942 do C.P.C, deram provimento ao recurso, com determinação, vencida a relatora sorteada, que declara e o segundo juiz. Acórdão com a 3ª juíza."

O julgamento teve a participação dos Desembargadores LUCIANA BRESCIANI, vencedor, CYNTHIA THOMÉ, vencida, CLAUDIO AUGUSTO PEDRASSI (Presidente), MARCELO BERTHE E CARLOS VON ADAMEK.

São Paulo, 5 de maio de 2025.

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI
RELATORA DESIGNADA
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

2ª Câmara – Seção de Direito Público

Apelação Cível nº 1030496-36.2022.8.26.0224

Apelante: CRISTIANE OBICE OLIVEIRA
Apelado: MUNICÍPIO DE GUARULHOS
Interessado: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
Comarca/Vara: GUARULHOS/1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
Juiz prolator: RAFAEL CARVALHO DE SÁ RORIZ

VOTO Nº 32.896

Improbidade Administrativa – Ação ajuizada pelo Município de Guarulhos contra médica pediatra em razão de irregularidades nos atestados médicos apresentados para justificar ausência no trabalho – Produção de provas requeridas pelas partes – Cerceamento de defesa caracterizado – Art. 17, §10-F da Lei 8.429/92 – Recurso provido, com determinação.

Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo MUNICÍPIO DE GUARULHOS em face de CRISTIANE OBICE OLIVEIRA alegando que a ré era médica pediatra, admitida por meio de concurso público em 17.05.2008, regida pela CLT. Aduziu que foi apurado que a ré apresentou 23 atestados médicos irregulares para justificar ausência ao trabalho por 87 dias. Salientou que *“conforme se demonstrou no procedimento investigativo que acompanha esta inicial, a requerida não recebeu atendimento médico nos mencionados hospitais nas datas e/ou horários apontados nos atestados contrafeitos, e os médicos que assinaram os referidos atestados não integram o corpo clínicos das instituições”*. Sustentou que a ré causou prejuízo ao erário no valor de R\$ 45.145,27 correspondente aos dias em que faltou indevidamente ao serviço. Requereu o reconhecimento de ato de

improbidade administrativa do artigo 9º, *caput* da Lei 8.429/92 e aplicação das sanções do artigo 12, I da mesma lei. Subsidiariamente, pleiteou seja reconhecido o ato de improbidade administrativa do art. 10 ou 11 e aplicação das sanções do artigo 12, inciso II ou III da LIA.

A ação foi julgada procedente (fls. 1103/1121).

A ré interpôs recurso de apelação (fls. 1155/1184).

O recurso foi regularmente processado e contrariado pelo autor (fls. 1195/1199).

A D. Procuradoria Geral de Justiça ofereceu parecer pelo desprovimento do recurso (fls. 1222/1229).

É o relatório.

Tenho que a apelante tem razão ao alegar cerceamento de defesa e nulidade da r. sentença.

Na lição de Vicente Greco Filho:

A decisão, contudo, sobre o cabimento ou não do julgamento antecipado não depende da convicção antecipada do juiz, mas da natureza da controvérsia e da situação objetiva constante dos autos. Não é porque o magistrado já se convenceu a respeito dos fatos que deve indeferir as provas e julgar antecipadamente. (in Direito Processual Civil Brasileiro, vol. 2, Ed. Saraiva, 2008, p. 186).

Ante a invocação de cerceamento de defesa convém lembrar lição de J. J. Calmon de Passos sobre o tema:

Existindo fatos controvertidos, a necessidade de prova a respeito deles exige, ainda, que esses fatos controvertidos sejam pertinentes e relevantes (COMENTÁRIO AO Código de Processo Civil, Ed. Forense, RJ, vol. III, pág. 4).

E continua:

Fato pertinente é o que diz respeito à causa, o que não lhe é estranho. Fato relevante, aquele que sendo pertinente, é também capaz de influir na decisão da causa. (op. cit.)

Daí se extrai que, para ensejar a produção de provas, não basta o requerimento das partes, mas que os fatos em debate sejam controvertidos, pertinentes e relevantes, portanto, capazes de influir na decisão da causa.

Especificamente quanto ao tema, a Lei 14.230/2021 incluiu o §10-F ao artigo 17 da Lei 8.429/92:

§ 10-F. Será nula a decisão de mérito total ou parcial da ação de improbidade administrativa que: (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

...

II - condenar o requerido sem a produção das provas por ele tempestivamente especificadas. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Instados a se manifestarem acerca da produção de provas (fls. 382), a ré postulou pela prova documental, perícia médica direta e indireta *“para análise da doença acometida da requerida e avaliação dos relatórios médicos, laudo do INSS e laudo cirúrgico para atestar a incapacidade laboral à época, na convalidação de todos atestados emitidos”*, além da prova oral (fls. 396/397).

O Município autor requereu a produção de prova testemunhal, com a oitiva dos quatro médicos que teriam expedido os atestados supostamente falsos (fls. 399/400).

O Ministério Público opinou pelo deferimento da produção de prova testemunhal (fls. 404).

As provas testemunhais e periciais foram indeferidas (fls. 410) e determinada juntada do inteiro teor do inquérito civil n.º 14.0155.0002959/2021 (SEI n.º 29.0001.0108118.2021-28), autuado em razão dos mesmos fatos.

É incontroverso que os médicos subscritores dos atestados não estavam vinculados aos hospitais que constavam dos documentos. Porém, ao que parece, perante procedimento junto ao CREMESP, a médica Dra. Cecília Santos Monteiro, confirmou ser sua letra e carimbo no atestado de 25.07.2018 (fls. 1081).

Do mesmo modo, Dr. Jaime Gonzalo Prudêncio Carrasco, ouvido em sede policial, admitiu que assinou os atestados questionados (sendo dele 19 dos 23 atestados).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O médico Jaime Carrasco referiu que a médica ré era sua colega de trabalho entre 2017 e 2019 no hospital de Barueri. Importante saber se trabalhava em Barueri e apresentava atestados em Guarulhos, nos mesmos períodos, o que deve, também ser esclarecido não só pela prova pericial requerida, mas também mediante expedição de ofícios.

Não há notícia do desfecho da sindicância em andamento perante o CREMESP (fls. 1008).

Deste modo, tenho que é imperioso oportunizar a produção de provas requeridas pelas partes.

Isto posto, pelo meu voto, dou provimento ao recurso para anular a r. sentença e determinar que seja oportunizada a produção de provas requeridas pelas partes. Ademais, de rigor a expedição de ofício ao CREMESP para que informe a respeito da conclusão da Sindicância nº 32.385/2021 (fls. 1008) e ao Município de Barueri para que confirme se a ré era servidora no período objeto dos autos e a respeito da sua frequência no período.

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI

Relatora designada



Voto nº 824

Apelação Cível nº 1030496-36.2022.8.26.0224

Comarca: Guarulhos

Apelante: Cristiane Obice Oliveira

Apelado: Município de Guarulhos

DECLARAÇÃO DE VOTO

Vistos.

Trata-se ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Município de Guarulhos contra Cistiane Obice Oliveira. Alega, para tanto, que a ré foi admitida em 17/05/2008 pelo Município de Guarulhos como Médica Pediatra. Em 2018 o DRH identificou divergências nas assinaturas de atestados médicos apresentados pela Ré. A Secretaria de Gestão Municipal verificou que os médicos que assinaram os atestados não pertencem ao Hospital das Clínicas nem ao Hospital São Paulo, e que a ré não recebeu atendimento nesses hospitais nas datas indicadas. Em sindicância instaurada em 2019 foi confirmado o uso de atestados falsos, resultando em 23 afastamentos indevidos e um prejuízo de R\$ 45.145,27 ao Erário Municipal. Requer, portanto, a condenação da ré conforme a Lei nº 8.429/92, incluindo perda de bens, ressarcimento do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa civil e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios fiscais por dez anos. Subsidiariamente, requer a condenação conforme os artigos 10 ou 11 da mesma lei.

A r.sentença de fls.1103/1121, cujo relatório adoto, julgou procedentes os pedidos “*nos termos do art. 487, I, do Código de Processo Civil, combinado com os artigos 9º, cabeça; 10, cabeça; 11, cabeça, e 12, I, todos da Lei nº 8.429/92 (com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021)*”, uma vez que os documentos anexados à inicial e as cópias do Inquérito Civil nº 14.0155.0002959/2021 comprovam a materialidade e autoria dos atos de improbidade administrativa. Foi apurado que a

requerida, médica do município de Guarulhos, apresentou atestados médicos falsos e obteve vantagem ilícita ao receber seus proventos, causando prejuízo ao erário público.

Foram opostos embargos de declaração a fls.1130/1133 pela ré em face da sentença, os quais não foram conhecidos.

Insurge-se a ré contra a sentença, alegando preliminarmente, nulidade da sentença, já que utilizou como base da condenação as provas produzidas em sede de inquérito policial e em sindicância, sem o crivo do contraditório, além de não ter sido produzida provas no curso do processo, não sendo observados os princípios do contraditório e da ampla defesa. No mérito, alega que o uso de atestados falsos para obtenção de vantagem ilícita e da presença de dolo não restou demonstrado nos autos, tampouco na portaria de instauração de inquérito policial e sindicância.

Sustenta que todos os atestados médicos que utilizou foram efetivamente firmados por médicos habilitados, regularmente credenciados no CRM e, eventuais divergências de formulários em que preenchidos não lhes retira a validade do conteúdo nele descrito. Afirma que *“o Dr. Jaime Gonzalo Prudêncio (subscreveu 19 atestados) e a Dra. Cecília Santos Monteiro ratificaram que elaboraram os atestados médicos, revestindo da mais absoluta lisura os referidos atestados, uma vez que o ato foi, efetivamente, praticado”*.

Argumenta ainda que a elaboração de atestados médicos em formulários diferentes daqueles do local de trabalho do profissional não é considerada falsificação, conforme entendimento consolidado na jurisprudência.

Aduz que, mesmo que tenha apresentado o atestado, não há indícios nos autos de que ela tinha conhecimento de qualquer irregularidade. Por isso, não pode ser responsabilizada por divergências fora de sua alçada, já que os atestados foram emitidos pelos médicos que a atenderam, e qualquer falsidade não era evidente. Alega que não tinha como saber se os médicos que a atenderam eram realmente os que assinaram os



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

atestados ou se alguém estava se passando por eles. Portanto, a apelante não tinha conhecimento de qualquer vício nos atestados e, caso sejam falsos, ela também foi vítima de fraude.

Por fim, narra que não há nos autos qualquer prova de que sua conduta tenha sido dolosa e que é pacífico na doutrina e na jurisprudência que a Ação de Improbidade Administrativa deverá ser manejada somente diante de inequívoca má-fé ou de dolo por parte do agente público.

A D. Procuradoria de Justiça ofertou parecer (fls.1222/1229) pelo desprovimento do recurso.

Recurso processado, com recolhimento do preparo (fls.1185/1188) e com oferta de contrarrazões (fls.1195/1199).

É o relatório

De proêmio, anoto que não há notícia de que o Ministério Público autor e a requerida 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.

Passa-se então à análise do recurso.

As preliminares de nulidade de sentença por cerceamento de defesa e contradição confundem-se com o mérito e com ele serão analisadas.

O recurso não comporta provimento.

Trata-se de apelação interposta por Cristiane Obice Oliveira contra sentença que condenou a requerida a perda da função pública e alteração do motivo da extinção do vínculo de trabalho nos registros funcionais, inclusive para fins de certidão; perda dos valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio e ressarcimento integral do dano de R\$ 45.145,27, atualizados pelo índice SELIC desde a data do ajuizamento da ação, conforme o art. 406 do CPC e a súmula 54 do Superior Tribunal de Justiça; suspensão dos direitos políticos por oito anos; pagamento de multa civil no valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, por oito anos, mesmo que por meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

Cumpre salientar que o E. Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 843.989/PR, que deu origem ao Tema n. 1199, STF, fixou a seguinte tese:

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.

Com a Lei nº 14.230/21, o legislador excluiu a possibilidade de atos de improbidade administrativa culposos, exigindo-se a comprovação do dolo.

Conforme os artigos 1º, §1º, e 17-C, §1º, da Lei nº 8.429/1992, para reconhecer a improbidade administrativa, é necessário demonstrar a vontade inequívoca e consciente de praticar os atos ilícitos tipificados nos artigos 9º, 10 e 11 da lei. A simples voluntariedade do agente não é suficiente, sob pena de a conduta ser considerada atípica.

Pois bem.

Argumenta a apelante que houve nulidade da sentença, sob o fundamento de que a condenação estaria baseada exclusivamente em elementos colhidos em sede de sindicância administrativa e inquérito civil, os quais não teriam sido submetidos ao crivo do contraditório. Alega, ainda, que não houve produção de provas no curso do processo, o que teria comprometido o exercício da ampla defesa, sendo a sentença ainda, contraditória em sua fundamentação.

A alegação, contudo, não prospera.

Conquanto os elementos produzidos em procedimentos extrajudiciais, como sindicância e inquérito civil, tenham servido como suporte à propositura da ação e à formação da convicção do juízo, não se pode falar em nulidade processual ou violação ao contraditório e à ampla defesa.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Isso porque os atos processuais subsequentes ocorreram sob a égide do devido processo legal, com a devida ciência da parte requerida, que teve oportunidade de se manifestar amplamente, apresentar defesa, juntar documentos e acompanhar todos os atos da marcha processual.

A ação civil pública foi regularmente instruída e permitiu o exercício pleno do contraditório. Não há qualquer vício formal ou substancial que comprometa a validade da instrução.

O juízo formou seu convencimento a partir do conjunto probatório constante dos autos, sendo a sentença suficientemente fundamentada, não se baseando exclusivamente nos documentos administrativos, mas também na ausência de impugnação eficaz aos fatos narrados, o que demonstra que o contraditório não foi apenas formal, mas efetivo.

Seguindo, conforme documentação dos autos, a requerida apresentou 23 atestados médicos no período compreendido entre os anos de 2018 a 2019 (fls.14/32). A verificação pela Divisão Técnica de Segurança e Saúde do Servidor e pela Secretaria de Gestão Municipal apontou divergências nas assinaturas, inconsistências nos formulários utilizados e ausência de registro de atendimento nas unidades hospitalares.

Verificou-se, ainda, que médicos cujos nomes constam nos atestados não faziam parte do corpo clínico do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo,- HCFMUSP. A sindicância administrativa instaurada por meio da Portaria nº 322/2019-CGM e P.A n.º 30634/2019, concluíram que os atestados foram emitidos de forma irregular, tendo sido utilizados para justificar ausências não autorizadas, com percepção indevida de remuneração.

O Inquérito Civil teve como objeto apurar as supostas irregularidades cometidas, considerando o que segue (fls.419/1072):

A Peça de Informação, oriunda da Prefeitura Municipal de Guarulhos, a qual aportou nesta Promotoria de Justiça, contendo cópia do processado pela Comissão de Sindicância (P.A n.º 30634/2019) instalada a fim de apurar supostas irregularidades na conduta da médica, ex-funcionária pública regida pela CLT, Dra. Cristiane Obice Oliveira, em decorrência da apresentação de diversos atestados médicos; Que a Comissão sindicante constatou que a servidora não cumpria sua jornada de trabalho integral no CEMEG – São João e, para tanto, apresentava atestados médicos. Foi constatado que em alguns deles ou não houve o atendimento à médica na data indicada ou o médico atestante não pertencia ao corpo médico do Hospital emissor, apontando-se, assim, inconsistências nos atestados a indicar a sua falsidade; Que a Comissão concluiu haver elementos suficientes de autoria e materialidade. Porém, a pedido, a servidora em questão solicitou dispensa do serviço municipal em 06/08/2019; Que o relatório final foi remetido à Corregedoria Geral do Município que conclui, entre outros, a necessária remessa ao CREMESP para medidas administrativas e à Procuradoria Geral do Município para análise quanto ao cabimento de eventual medida judicial para ressarcimento aos cofres públicos nos dias que a servidora gozou indevidamente de licença médica; Que, constatou-se, também, que a servidora Daniela Paula Pereira, Gerente do CEMEG São João, ocupando cargo de Chefia, tolerou o descumprimento da jornada de trabalho pela ex-servidora investigada, sendo sugerido a abertura de procedimento administrativo disciplinar; Que está em trâmite PAD em desfavor da ex-servidora que



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

utilizou os atestados, como sindicância para apuração da conduta da Chefia; Que tal prática constitui, em tese, improbidade administrativa; O disposto nos arts. 127, "caput", e 129, III, da Constituição Federal, que conferem ao Ministério Público o dever de proteger o patrimônio público e social, de zelar pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; O disposto no inciso IX do art. 295 da Lei Complementar estadual nº 734/93, que confere tal atribuição ao Promotor de Justiça da Cidadania;

A apelante, então, afirma que não restou demonstrado nos autos, na Portaria de Instauração de Inquérito Policial e na sindicância atos de improbidade administrativa em razão do uso de atestados faltas para obtenção de vantagem ilícita, tampouco a presença do dolo em sua conduta.

Aduz que dos 23 atestados, apenas 1 deles não foi reconhecido pelo médico que o teria assinado, além do fato de que os demais atestados foram firmados por médicos habilitados, regularmente credenciados no CRM e, eventuais divergências de formulários, não lhes retira a validade do conteúdo nele descrito.

É indispensável, pois, analisar se os atos atribuídos à apelada tiveram natureza dolosa.

Importante pontuar que o dolo é composto por dois elementos: consciência (cognitivo) e vontade (volitivo). A consciência envolve o conhecimento de que o resultado ilícito pode ocorrer, enquanto a vontade é o desejo de produzir esse resultado, seja de forma direta (dolo direto) ou admitindo a possibilidade (dolo eventual).

Esses elementos se manifestam em três etapas:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Consciência da conduta e do resultado.

Consciência do nexo de causalidade entre a conduta e o resultado.

Vontade de realizar a conduta e produzir o resultado.

Para configurar um ato de improbidade administrativa, é necessário haver consciência da conduta, do resultado e do nexo de causalidade, juntamente com a vontade de violar o bem jurídico protegido pela norma.

Dispõe os artigos 9, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92 (com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021):

Art.9. Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei (...).

*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: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021);*

*Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração **pública a ação ou omissão dolosa** que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Na redação anterior à Lei 14.230/21, a prática do artigo 10 poderia ser configurada tanto por ação ou omissão dolosa quanto culposa, e o *caput* não incluía a expressão “*efetiva e comprovadamente*” (o inciso VIII sofreu alterações, sendo incluído o trecho “*acarretando perda patrimonial efetiva*”).

O artigo 11, por sua vez, trazia um rol exemplificativo de condutas que violavam os princípios da Administração Pública. Atualmente, o *caput* do artigo 11 destaca explicitamente o dolo, e o rol de condutas passou a ser taxativo.

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).

Em que pese o argumento da apelante de que os atestados teriam sido firmados por médicos habilitados, os próprios profissionais ouvidos durante a apuração revelaram que não prestaram atendimento à servidora nos locais indicados e que sequer atuavam nas instituições citadas nos documentos.

O Departamento de Recursos Humanos do Município, ao examinar dois atestados médicos apresentados em 18 de abril de 2018 — datados de 1º e 4 de abril daquele ano, com afastamentos de 4 e 10 dias, respectivamente —, ambos assinados pelo Dr. Jaime Gonzalo Prudêncio Carrasco, CRM nº 76.308, em papel timbrado do Hospital



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (HCFMUSP), identificou inconsistências nas assinaturas constantes dos documentos. Após, foram identificados outros atestados com características semelhantes.

O Dr. Jaime Gonzalo Prudêncio Carrasco, por sua vez, confirmou ter assinado parte dos atestados, mas esclareceu que os documentos foram redigidos em formulários fornecidos pela própria ré, e que não mantinha vínculo com o Hospital das Clínicas (fls.747).

Imperioso destacar que foi apurado no Inquérito Civil que o Dr. Gilberto Guardia Peres não conhece a Ré, que desconhecia o uso de suas informações pessoais para a expedição de atestados, afirmando o que segue: *“nunca trabalhei no local onde foram emitidos os documentos (ilegais e falsos), bem como não assinei tais documentos descritos no procedimento”*. (fls.302)

No presente caso a prova dos autos evidencia que a servidora agiu com vontade livre e consciente de obter vantagem ilícita e de causar prejuízo ao erário, mediante conduta fraudulenta reiterada. A apresentação de sucessivos atestados falsificados reforça a reiteração da conduta dolosa.

No que se refere à alegação da apelante de que a utilização de formulários diversos daqueles pertencentes às instituições de saúde em que os médicos supostamente atuavam não configuraria, por si só, irregularidade ou falsidade nos atestados, cumpre observar que essa premissa não se sustenta diante das demais evidências constantes dos autos.

Note-se que não se está diante de simples divergência formal, mas de um conjunto de elementos que, avaliados em seu contexto, indicam inconsistências relevantes e aptas a comprometer a credibilidade dos documentos apresentados.

Constata-se, ademais, que os diversos atestados foram emitidos em nome de médicos que não integravam o corpo clínico das instituições de saúde indicadas como emissoras, tampouco houve comprovação de que a servidora tenha, de fato, sido atendida nessas unidades nas datas mencionadas nos documentos.

Além disso, como se apurou no procedimento administrativo, ao menos um dos profissionais signatários dos atestados informou que os documentos foram entregues à apelante em formulários por ela própria fornecidos, o que indica, ao menos neste juízo de ponderação, uma participação ativa na elaboração dos documentos, afastando a hipótese de desconhecimento acerca do conteúdo.

De igual modo, ainda que eventualmente a apelante necessitasse de afastamentos por motivos médicos, isso não elide a exigência de apresentação de documentação idônea, cuja autenticidade e origem possam ser verificadas com segurança pela Administração Pública.

Logo, não prospera a tese de que a servidora não teria condições de saber da eventual invalidade dos atestados que apresentou. O conjunto das circunstâncias apuradas, que envolvem ausência de registro de atendimento, inconsistências nas identificações dos médicos e uso reiterado de formulários da instituição de referência sem vínculo comprovado, permite concluir pela ausência de boa-fé objetiva na conduta da apelante.

Tais elementos demonstram, de forma suficiente, que a servidora apresentou atestados falsos com o propósito de justificar ausências não autorizadas, obtendo vantagem patrimonial indevida.

Neste sentido já decidiu este E.Tribunal de Justiça:

Improbidade administrativa – Apresentação de atestados médicos falsos, por professor educação básica II, a fim de justificar ausência no trabalho, sem prejuízo dos vencimentos – Condenação na esfera criminal, com trânsito em julgado – Aplicação da pena de demissão a bem do serviço público em sede de processo administrativo disciplinar – Conduto dolosa – Prática de ato de improbidade administrativa, caracterizadora de enriquecimento ilícito configurada – Sentença reformada para incluir a penalidade de devolução dos valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio, com correção monetária e juros desde o evento danoso – Recurso do Estado de São Paulo provido. (TJSP; Apelação Cível 1500012-72.2023.8.26.0053; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 3ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 16/01/2024; Data de Registro: 16/01/2024)

Configura-se, portanto, o dolo necessário à configuração do ato de improbidade administrativa, nos termos da atual redação da Lei nº 8.429/92 (alterada pela Lei 14.230/2021).

Por fim, no que tange à alegação da apelante de que o valor fixado a título de ressarcimento ao erário (R\$ 45.145,27) não condiz com o dano efetivamente causado, porquanto apenas um dos médicos teria negado a emissão do atestado correspondente a três dias de afastamento, cumpre refutar tal argumento à luz dos elementos constantes nos autos.

Como já amplamente exposto, o conjunto probatório revela conduta dolosa e reiterada da servidora, que apresentou diversos atestados médicos com indícios consistentes de irregularidade, incluindo a ausência de registro de atendimento nas unidades indicadas, não pertencimento dos médicos ao corpo clínico das instituições referidas nos documentos e, em ao menos um caso, a declaração expressa do suposto



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

signatário de que jamais havia atendido a servidora, tampouco assinado o referido atestado.

Tais elementos, quando analisados em conjunto, afastam a tese de que apenas um dos atestados seja irregular. Ainda que alguns profissionais tenham confirmado a assinatura, há evidências claras de que os formulários utilizados foram fornecidos pela própria servidora, e que não havia vínculo dos médicos com os hospitais cujos nomes constavam nos documentos, o que indica a intenção deliberada de conferir aparência de legitimidade aos documentos.

No mais, o valor fixado a título de ressarcimento ao erário (R\$ 45.145,27) foi devidamente apurado por meio de cálculo da contadoria administrativa (fls. 181/183), que considerou o total de 87 dias de afastamento indevido, decorrente da apresentação dos 23 atestados questionados. Anote-se que a apelante não discordou da conta efetuada, mas apenas da parcela considerada.

Trata-se, portanto, de valor tecnicamente delimitado e fundamentado em documentação idônea, que reflete o prejuízo efetivo suportado pela Administração com o pagamento indevido da remuneração da servidora durante tais períodos.

Diante do conjunto probatório robusto e coerente, que aponta para prática dolosa e reiterada de conduta lesiva à Administração Pública, não há como afastar a responsabilização da apelante.

A manutenção da sentença condenatória, portanto, é medida que se impõe, tanto em respeito à legalidade quanto à proteção do patrimônio público e dos princípios que regem a atuação administrativa.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Em atenção ao tema 1059 do C. STJ (*“A majoração dos honorários de sucumbência prevista no art. 85, § 11, do CPC pressupõe que o recurso tenha sido integralmente desprovido ou não conhecido pelo tribunal, monocraticamente ou pelo órgão colegiado competente. Não se aplica o art. 85, § 11, do CPC em caso de provimento total ou parcial do recurso, ainda que mínima a alteração do resultado do julgamento ou limitada a consectários da condenação.”*), majoro em 10% os honorários inicialmente fixados.

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)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	6	Acórdãos Eletrônicos	LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI	2AA2E2EA
7	22	Declarações de Votos	CYNTHIA THOME	2AA311FC

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 1030496-36.2022.8.26.0224 e o código de confirmação da tabela acima.