



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2023.0000515229

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0013972-37.2000.8.26.0196, da Comarca de Franca, em que são apelantes/apelados FATIMA LÚCIA FIGUEIREDO DE MATOS, ADEMAR GONÇALVES, JOÃO BATISTA BERTANHA CATTÁ (SUCEDIDO(A)), FERNANDO ANTONIO CARLOS DE FIGUEIREDO (EX-PREFEITO), MARCILIO BENEDITO DA SILVA, ANTONIO DE PADUA ALVES, ANTONIO PADUA ALVES RIBEIRO CORRENTE ME, AGNALDO DONIZETI PEREIRA, FELIPE DE OLIVEIRA BERTANHA CATTÁ (SUCESSOR(A)), GUILHERME DE OLIVEIRA BERTANHA CATTÁ (SUCESSOR(A)) e APARECIDA DA GRAÇA DE OLIVEIRA (SUCESSOR(A)) e Apelante GS PLÁSTICOS LTDA, é apelado/apelante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO e Apelado MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO CORRENTE.

ACORDAM, em 12ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Em julgamento estendido, vencido o Des. J.M. Ribeiro de Paula, que declara, negaram provimento aos recursos de apelação dos réus Fátima Lúcia Figueiredo de Matos, Ademar Gonçalves, Marcilio Benedito da Silva, empresa GS Plásticos e Agnaldo Donizeti Pereira; e deram provimento parcial ao recurso de apelação do 'parquet' e também aos recursos de apelação dos réus Antonio de Pádua Alves e Antonio de Pádua Alves Ribeirão Corrente ME, Fernando Antonio Carlos de Figueiredo e João Batista Bertanha Catta (falecido).", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores EDSON FERREIRA (Presidente), J. M. RIBEIRO DE PAULA, SOUZA NERY E SOUZA MEIRELLES.

São Paulo, 21 de junho de 2023

OSVALDO DE OLIVEIRA

RELATOR

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO 28494

COMARCA: FRANCA

APELAÇÃO CÍVEL nº. 0013972-37.2000.8.26.0196

APELANTES/APELADOS: FÁTIMA LÚCIA FIGUEIREDO DE
MATOS E OUTROS

APELADO/APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO

JUIZ PROLATOR: AURÉLIO MIGUEL PENA

APELAÇÕES CÍVEIS.

1. Ação civil pública – Município de Ribeirão Corrente – Improbidade administrativa – Prazos prescricionais da superveniente Lei nº. 14.230/21 que não se aplicam ao caso vertente – Orientação do Tema 1.199 do E. STF.

2. Cumulação indevida de vencimentos pela ré Fátima Lúcia Figueiredo de Matos, irmã do réu Fernando Antonio Carlos de Figueiredo, até então prefeito do Município de Ribeirão Corrente, que a nomeou para o cargo de Diretora de Escola Municipal de Ribeirão Corrente paralelamente ao cargo de Professora de Ensino Básico I da rede estadual de ensino, sem prejuízo de sua remuneração respectiva – Percepção acumulada de vencimentos de ambos os cargos, mas com exercício apenas do cargo na rede municipal de ensino – Subsunção às hipóteses do artigo 10, caput e inciso XII, da Lei nº. 8.429/92.

3. Relação ilegal com a APRICO – Associação Promocional de Ribeirão Corrente, presidida pela ré Fátima, que atuava como pessoa interposta para favorecer os interesses de seu irmão, como prefeito do Município de Ribeirão Corrente, pois eram contratados funcionários para serem cedidos para este último, sem concurso público – Subsunção do fato às hipóteses dos artigos 10, caput e inciso VIII, e 11, caput e inciso V, ambos da Lei Federal nº. 8.429/92.

4. Contratação de pessoal, também sem prévio concurso público, e utilização de bens públicos para interesses eminentemente privados, mediante parceria mantida entre a APRICO, o Município de Ribeirão Corrente e a empresa GS Plásticos Limitada, em indevido benefício econômico e político do vereador Antonio de Pádua Alves e do réu Fernando (ex-prefeito municipal) – Subsunção do fato às hipóteses dos artigos 9º, incisos I, IV e XII, 10, caput e incisos II, XII e XIII, e 11, caput e inciso V, todos da Lei nº. 8.429/92.

5. Autorização de pagamento de transferências e/ou licenciamentos de veículos particulares, com a responsabilização dos réus Fernando (ex-prefeito), os tesoureiros do Município, Agnaldo Donizeti Pereira e Antonio

Franco Martins, os quais também autorizaram os pagamentos – Subsunção do fato em tela às hipóteses dos artigos 10, caput e incisos IX e XI, e 11, caput, ambos da Lei Federal nº. 8.429/92.

6. Doação de veículo para a APRICO, a qual teria se utilizado do produto da venda para pagamento de dívida do Município perante o mecânico Fransérgio da Silva pelos serviços prestados em carros oficiais – Inexistência de prova material do ato reputado de improbidade – Ausência de subsunção do fato à hipótese do artigo 10, inciso III, da Lei nº. 8.429/92.

7. Dosimetria das penas – Incisos do artigo 12 da Lei nº. 8.429/92 que trazem uma pluralidade de sanções, que podem ser aplicadas cumulativamente ou não, ainda que o ato de improbidade tenha sido praticado em concurso de agentes – Observância dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade – Multa civil mantida.

8. Decreto de indisponibilidade dos bens dos réus que deve ser preservado, na forma do que prescreve o disposto no artigo 16, caput, da Lei nº. 8.429/92 (redação da superveniente Lei nº. 14.230/21), a fim de que se assegure o integral ressarcimento do dano ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito, independentemente de demonstração de dilapidação ou de tentativa de dilapidação de patrimônio para a configuração do periculum in mora.

9. Perda da função pública que não se executa necessariamente (ou provisoriamente) à época contemporânea dos fatos imputados ao agente reputado ímprobo - Orientação do artigo 12, § 9º (redação da Lei nº. 14.230/21), combinado com o artigo 20, caput, ambos da Lei nº. 8.429/92, segundo os quais a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória – Sanção que atingirá apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente detinha com o Poder Público na época do cometimento da infração, nos termos do artigo 12, § 1º, da Lei nº. 8.429/92 (incluído pela Lei nº. 14.230/21).

10. Falecimento do réu João Batista Bertanha Catta – Habilitação de seus sucessores, os quais ficam sujeitos apenas à obrigação de reparar os danos até o limite do valor da herança, excluindo-se as demais sanções – Regra do artigo 8º da Lei nº. 8.429/92 – Reforma da sentença, em parte apenas.

11. Recursos de apelação dos réus Fátima Lúcia Figueiredo de Matos, Ademar Gonçalves, Marcilio Benedito da Silva, empresa GS Plásticos e Agnaldo Donizeti Pereira não providos; recursos de apelação do parquet e dos réus Antonio de Pádua Alves, Antonio de Pádua Alves Ribeirão Corrente ME, Fernando Antonio Carlos de Figueiredo e João Batista Bertanha Catta (falecido) providos, em parte.

Trata-se de **apelações cíveis** interpostas contra a sentença de fls. 1671/1727, cujo relatório se adota, integrada a fls. 1733, que ***julgou procedente a presente ação civil pública*** para reconhecer a prática de atos de improbidade administrativa na condução do erário e relações estabelecidas com as entidades privadas no exercício de cargos públicos e funções e declarou nulos os atos administrativos praticados em todos os fatos narrados (*doação de veículo, contratação de professora, pagamento de licenciamentos e transferências de veículos*).

(1) Primeiro fato: cumulação de vencimentos indevidamente pela Professora Fátima Lúcia Figueiredo de Matos. Verificou o ato de improbidade administrativa pela lesão ao erário (artigo 10, *caput*, e inciso XII, da Lei de Improbidade e Responsabilidade), com o recebimento indevido de valores pela Professora Fátima Lúcia Figueiredo de Matos, quando integralmente cumulou vencimentos de Professora do Ensino Básico e Diretora de Escola, com a facilitação e permissão proporcionada pelo Prefeito Municipal Fernando Antônio Carlos de Figueiredo (inciso XII do artigo). De forma solidária, impôs o ressarcimento dos valores monetários recebidos indevidamente (R\$ 23.248,81), nos limites do laudo pericial (diferença do parcelamento e da restituição realizada) pela Professora Fátima Lúcia Figueiredo de Matos e pelo Prefeito Municipal Fernando Antônio Carlos de Figueiredo, com os encargos legais (correção monetária da data do laudo e juros da citação). Fixou a multa civil de acordo com a capacidade econômica, com a extensão do dano causado ou com o proveito patrimonial obtido pelo agente, nos seguintes parâmetros: **(a)** para o réu Fernando Antônio Carlos Figueiredo, com grau de

culpabilidade considerado relevante, a multa civil foi fixada no equivalente a cem por cento (100%) dos valores recebidos indevidamente; e **(b)** para Fátima Lúcia Figueiredo de Matos, com participação na ação ímproba, mas com a demonstração do arrependimento, a multa civil foi fixada no equivalente a trinta por cento (30%) do valor do prejuízo supramencionado. A multa sofrerá atualização monetária da data dos dispêndios, mês a mês, e os juros de mora da citação;

(2) Segundo fato: promiscuidade com a Associação Promocional de Ribeirão Corrente e a contratação pela entidade de empregados, cedidos para escola e creches municipais. Verificou o ato de improbidade administrativa pela lesão ao erário (artigo 10, *caput*, e inciso VIII, da Lei de Improbidade e Responsabilidade), com a frustração da licitude do processo de licitação, quando se destinou empregados da entidade privada, subvencionada com verba pública, sem concurso público, violação dos princípios da publicidade dos atos oficiais e ausência da prestação de contas (artigo 11, incisos IV e VI, da Lei de Responsabilidade e Improbidade) pelo Prefeito Municipal Fernando Antônio Carlos de Figueiredo, pela Professora Fátima Lúcia Figueiredo de Matos, Diretora da Associação e pelos Conselheiros e Tesoureiro da Associação João Batista Bertanha Catta, Maurestino Messias Nunes e Marcílio Benedito da Silva. De forma solidária, impôs o ressarcimento dos valores monetários recebidos pela Associação do Município para a contratação de funcionários, emprestados posteriormente para trabalho no próprio Município, pelos réus, com os encargos legais (correção da data do repasse e juros da citação). Fixou a multa civil de acordo com a capacidade econômica, com a extensão do dano causado ou com o proveito

patrimonial obtido pelo agente, nos seguintes parâmetros: **(a)** para o réu Fernando Antônio Carlos Figueiredo, com grau de culpabilidade considerado relevante, a multa civil será o equivalente a duas (2) vezes o valor repassado; e **(b)** para Fátima Lúcia Figueiredo de Matos, Diretora da Associação, e pelos Conselheiros e Tesoureiro da Associação João Batista Bertanha Catta, Maurestino Messias Nunes e Marcílio Benedito da Silva, também com a participação na ação ímproba, a multa civil será equivalente a trinta por cento (30%) dos valores repassados. A multa sofrerá atualização monetária da data dos dispêndios, mês a mês, e os juros de mora da citação;

(3) Terceiro fato: Associação Promocional, empresa GS Plásticos e Município de Ribeirão Corrente, com a contratação de pessoas sem concurso público, irregularmente, e utilização de bens públicos no interesse privado. Verificou o ato de improbidade administrativa pela lesão ao erário, utilização de bem público e enriquecimento na ação dos agentes, pelo Prefeito Municipal Fernando Antônio Carlos de Figueiredo, Antônio de Pádua Alves e sua microempresa, GS Plásticos (artigo 10, *caput*, e incisos II, XII e XII, da Lei de Improbidade e Responsabilidade), também pelo Prefeito Municipal Fernando Antônio Carlos de Figueiredo pelo ferimento aos princípios da administração pública (artigo 11, *caput*, da Lei de Improbidade e Responsabilidade), pelo tesoureiro da Associação Promocional Ademar Gonçalves pela violação dos princípios da publicidade dos atos oficiais e ausência da prestação de contas (artigo 11, inciso IV, da Lei de Responsabilidade e Improbidade), e pelo vereador Antônio de Pádua Alves pela violação dos princípios da administração pública (artigo 11, *caput*, da Lei de Responsabilidade e Improbidade) e pela

incorporação de verba indevidamente (artigo 9º, inciso XI, da Lei de Improbidade). Impôs aos réus, Prefeito Municipal Fernando Antônio Carlos de Figueiredo, Vereador Antônio de Pádua Alves e a sua empresa e GS Plásticos a proibição de contratarem com o Poder Público, em suas esferas de atuação, ou receber benefícios, incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de cinco (5) anos, e para Ademar Gonçalves, o prazo de três (3) anos. Para Antônio de Pádua Alves o ressarcimento dos valores recebidos indevidamente (R\$ 5.268,75), com os encargos legais (correção do laudo pericial e juros da citação). Fixou a multa civil de acordo com a capacidade econômica, com a extensão do dano causado ou com o proveito patrimonial obtido pelo agente, nos seguintes parâmetros: **(a)** para o réu Fernando Antônio Carlos Figueiredo, com grau de culpabilidade considerado relevante, a multa civil será o equivalente a cinco (5) vezes o valor recebido - vencimentos (último); **(b)** para Antônio de Pádua Alves e sua empresa, também com a participação na ação ímproba, a multa civil equivalente a duas (2) vezes o valor recebido indevidamente; **(c)** para GS Plásticos, quatro (4) vezes o valor repassado à Associação para pagamento dos serviços prestados, tudo conforme apuração pericial; e **(d)** para Ademar Gonçalves, uma vez seu último vencimento. A multa sofrerá atualização da data dos dispêndios, mês a mês, e os juros de mora da citação;

(4) Quarto fato: Associação Promocional e Município de Ribeirão Corrente, doação ilegal de bem público e pagamento de dívida do Município. Verificou ato de improbidade administrativa pela lesão ao erário, com a incorporação de bem público ao patrimônio de entidade, pelo Prefeito Municipal Fernando Antônio Carlos de Figueiredo (artigo 10,

inciso I, da Lei de Improbidade e Responsabilidade), bem como pelo ferimento aos princípios da administração pública, notadamente da publicidade (artigo 11, *caput*, da Lei de Improbidade e Responsabilidade). Impôs ao réu Fernando Antônio Carlos de Figueiredo a proibição de contratar com o Poder Público, em suas esferas de atuação, ou receber benefícios, incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de cinco (5) anos. A recomposição do patrimônio público do valor do veículo doado, apurando-se na liquidação o seu valor de mercado (tabela FIPE), com correção da doação e juros da citação. Fixou a multa civil de acordo com a capacidade econômica, com grau de culpabilidade considerado relevante, equivalente a três (3) vezes o valor do veículo, atualizado (forma acima descrita);

(5) Quinto fato: pagamento de transferências e/ou licenciamentos de veículos pelo Prefeito Municipal. Verificou ato de improbidade administrativa pela violação aos princípios da administração pública pelo Prefeito Municipal Fernando Antônio Carlos de Figueiredo e pelos tesoureiros Agnaldo Donizeti Pereira e Antônio Franco Martins (artigo 11, *caput*, da Lei de Improbidade e Responsabilidade). Impôs aos réus Fernando Antônio Carlos de Figueiredo, Agnaldo Donizeti Pereira e Antônio Franco Martins a proibição de contratarem com o Poder Público, em suas esferas de atuação, ou receber benefícios, incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de três (3) anos. Para Fernando Antônio o ressarcimento aos cofres públicos dos valores utilizados para pagamento das transferências e licenciamentos indevidamente, valores a serem apurados, com atualização da data dos dispêndios e juros da citação. Fixou a multa civil de acordo com a

capacidade econômica, com a extensão do dano causado ou com o proveito patrimonial obtido pelo agente, nos seguintes parâmetros: **(a)** para o réu Fernando Antônio Carlos Figueiredo, com grau de culpabilidade considerado relevante, a multa civil será o equivalente a cinco (5) vezes os valores dispendidos (vide ressarcimento); e **(b)** para Agnaldo Donizeti Pereira e Antônio Franco Martins uma vez o valor do dano (atualizado), com atualização da data dos dispêndios, mês a mês, e juros da citação.

Para os fatos, a aplicação da suspensão dos direitos políticos e a perda do cargo público. Para a Professora Fátima Lúcia, impôs a suspensão dos direitos políticos e a fixou pelo prazo de cinco (5) anos. Não há recomendação para a perda do cargo público para a Professora Fátima Lúcia Figueiredo de Matos na leitura de suas ações, embora tenha participado ativamente, pois mostrou interesse no ressarcimento e o fez parcialmente. Também impôs a suspensão dos direitos políticos e a fixou pelo prazo de três (3) anos para Agnaldo Pereira, Antônio Franco, João Batista, Ademar Gonçalves, Marcílio Benedito, Maurestino Messias. Não há recomendação para a perda do cargo público para Agnaldo Donizeti Pereira e Antônio Franco Martins. Também não há recomendação para a perda do cargo público para Ademar Gonçalves. Para Antônio de Pádua, impôs a suspensão dos direitos políticos e a fixou pelo prazo de cinco (5) anos, igualmente, para o Prefeito Fernando. Para Fernando Antônio Carlos de Figueiredo, ausente a sua sintonia aos preceitos da Constituição Federal com relação ao trato da coisa pública (vide sua participação nas ações de improbidade descritas), deslocado dos princípios da democracia, e utilizando-se a função pública para proveito pessoal, decretou a perda do mandato ou cargo que esteja exercendo, concurso, eleição ou comissão, de

imediatamente. Identicamente, ao Vereador Antônio de Pádua, eleito para a fiscalização da coisa pública, utilizando-se a função pública para proveito pessoal, decretou a perda do mandato ou cargo que esteja exercendo, concurso, eleição ou comissão, de imediato. Para a nulidade dos atos praticados, compreendeu passível a aplicação para a contratação da professora e para a doação do veículo do Município. Para a transferência de outros tantos veículos ao Município, não se revelam passíveis de reversão as transferências. A medida seria de grande monta na esfera administrativa, podendo os veículos estarem na propriedade de terceiros e sem nenhum resultado prático na solução da lide. ***Manteve a indisponibilidade do patrimônio***, como medida de eficácia ao ressarcimento do prejuízo.

Pela caracterização da sucumbência e pela imposição dos ônus consequentes pelo princípio da causalidade (artigo 82 e seguintes do Código de Processo Civil), condenou os réus ao pagamento das custas e das despesas processuais, atualizadas do efetivo recolhimento, tudo encontrado na fase de liquidação. Anotou que descabe a condenação na verba honorárias advocatícia. Ficarão ressalvados os benefícios da gratuidade processual (artigos 82 e 98 e seguintes, todos do Código de Processo Civil). Determinou que a serventia fizesse as comunicações necessárias, com relevo, no cadastro de condenação pela improbidade administrativa (Conselho Nacional de Justiça), Justiça Eleitoral para a suspensão dos direitos políticos, observando-se o trânsito em julgado da decisão, bem como para a perda do cargo público.

A ré Fátima Lúcia Figueiredo de Matos apelou (fls.

1780/1805), alegando, em síntese, que a sentença é nula, pelos seguintes motivos: **(i)** não houve o deferimento de provas complementares; **(ii)** a sentença carece de fundamentação; **(iii)** sua defesa preliminar não foi apreciada antes da decisão de mérito; e **(iv)** a perícia é unilateral, não tendo sido intimada para prévia manifestação, inclusive para oferta de quesitos. Ocorreu a prescrição, pois a sentença foi proferida dezesseis (16) anos após a propositura da ação. Houve ressarcimento integral dos danos aos cofres públicos. Não foi observado o procedimento do artigo 17 da Lei nº. 8.429/92. A inicial é inepta. No mérito, não houve dolo ou culpa na cumulação dos cargos (professora do Ensino Básico I da rede estadual e Diretora de Escola do Município de Ribeirão Corrente). Apenas com o ajuizamento da presente ação é que tomou conhecimento dos fatos, mediante devolução dos vencimentos do cargo de Diretora de Escola. O ressarcimento integral do dano afasta os efeitos de uma qualificação dolosa ou culposa. Os valores apontados no laudo referem-se aos vencimentos do cargo na esfera estadual. Houve efetiva prestação do serviço público. A Lei de Improbidade não pune a conduta somente por desconformidade com a norma legal, mas a atitude carregada de má-fé e desonestidade. Não praticou nenhum ato ilegal quando presidiu a APRICO – Associação Promocional de Ribeirão Corrente, por se tratar de entidade privada de caráter filantrópico, sem necessidade de procedimento licitatório para a contratação de serviços. Os valores repassados à APRICO ocorreram por força de lei. As contratações feitas na época foram aprovadas pelos órgãos fiscalizadores. Não pode ser responsabilizada apenas por ser irmã do prefeito da época.

O réu Ademar Gonçalves apelou (fls. 1850/1870), alegando,

em síntese, que a sentença é nula, por falta de adequada descrição da conduta e de sua subsunção à Lei de Improbidade. O direito de ação foi exercido de forma abusiva. Não houve a prática de ato de improbidade administrativa, por violação dos princípios da administração pública. É parte ilegítima para o feito, por falta de prova de conluio com a empresa GS Plásticos e a APRICO, à época em que era seu tesoureiro. A prestação de contas da APRICO era responsabilidade do prefeito. Não há prova de que agiu com a intenção (dolo) de violar os princípios administrativos, de modo que não há base para a aplicação das penas da Lei nº. 8.429/92. Deve-se atenção aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. As penas atinentes à suspensão de seus direitos políticos e à indisponibilidade de seu patrimônio devem ser afastadas. A multa civil deve ser reduzida, caso seja mantida. A ação, portanto, improcede.

O réu João Batista Bertanha Catta (falecido) apelou (fls. 1875/1897), alegando, em síntese, que a sentença é nula, por ser *ultra petita*, já que a condenação não respeitou os limites do pedido do *parquet*. Além disso, não houve adequada descrição da conduta e de sua subsunção à Lei de Improbidade. É parte ilegítima para o feito, por falta de prova de conluio com os demais integrantes da diretoria da APRICO e o ex-prefeito. É pessoa simples e honesta, não tendo conhecimento de nenhum ato ilegal ou irregular como tesoureiro da APRICO. Não teve participação em nenhum esquema fraudulento. Não há prova de que agiu com a intenção (dolo) de violar os princípios administrativos, de modo que não há base para a aplicação das penas da Lei nº. 8.429/92. Deve-se atenção aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. As penas atinentes à suspensão de seus direitos políticos, ressarcimento do erário, multa civil e

indisponibilidade de seu patrimônio devem ser afastadas. A multa deve ser reduzida.

O réu Fernando Antonio Carlos de Figueiredo apelou (fls. 1904/1940), alegando, em síntese, que não facilitou ou permitiu o pagamento indevido de valores à sua irmã e corré Fátima Lúcia Figueiredo de Matos. No máximo, agiu com descuido ou negligência. Não pode ser condenado por meras suposições. Não há prova de que teria se beneficiado ou recebido vantagens indevidas. Não houve aumento significativo de contratação de empregados da APRICO ou de que houve a intenção de burlar a legislação vigente. O veículo objeto da ação foi emprestado para a APRICO e não para a empresa GS Plásticos, a quem não indicou a contratação de nenhum funcionário, com fins pessoais e eleitorais. Não agiu em desrespeito à Constituição Federal ou em prejuízo ao erário. A sentença é *ultra petita*. Não houve adequada descrição da conduta e de sua subsunção à Lei de Improbidade. O direito de ação foi exercido de forma abusiva. Nada nos autos demonstra que trocou a placa do veículo Kombi com intuito criminoso, bem como de disponibilização de veículo e/ou de terreno para a empresa GS Plásticos. Não sabia dos vencimentos da corré Fátima. Houve aumento de arrecadação no Município. É parte ilegítima para o feito, por falta de prova de conluio com a APRICO, a GS Plásticos e a corré Fátima. Não houve facilitação ou permissão para a nomeação e a cumulação de vencimentos por sua irmã Fátima. Não havia esquema fraudulento na contratação de funcionários da APRICO. A empresa GS Plásticos mantinha convênio com a APRICO. Os incentivos fiscais foram concedidos com autorização legal. Não há fato que caracterize improbidade administrativa ou a prática de ato doloso. As penas atinentes à

suspensão de seus direitos políticos, ressarcimento do erário, multa civil e indisponibilidade de seu patrimônio devem ser afastadas. A multa civil deve ser reduzida. A ação civil pública improcede.

O *réu Marcilio Benedito da Silva apelou* (fls. 1943/1966), alegando, em síntese, que a sentença é nula, por ser *ultra petita*, já que a condenação não respeitou os limites do pedido do *parquet*. Além disso, não houve adequada descrição da conduta e de sua subsunção à Lei de Improbidade. O direito de ação foi exercido de forma abusiva. É parte ilegítima para o feito, por falta de prova de conluio com os demais integrantes da diretoria da APRICO e o ex-prefeito. Não cometeu nenhum ato de improbidade. Não há prova de que agiu com a intenção (dolo) de violar os princípios administrativos, de modo que não há base para a aplicação das penas da Lei nº. 8.429/92. Deve-se atenção aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. As penas atinentes à suspensão de seus direitos políticos, ressarcimento do erário, multa civil e indisponibilidade de seu patrimônio devem ser afastadas. A multa aplicada deve ser reduzida.

Os *réus Antonio de Pádua Alves e Antonio de Pádua Alves Ribeirão Corrente ME. apelaram* (fls. 1974/2002), alegando, em síntese, que a sentença é nula, por ser *ultra petita*, já que a condenação não respeitou os limites do pedido do *parquet*. Além disso, não houve adequada descrição da conduta e de sua subsunção à Lei de Improbidade. Não pode ser retirado do exercício da função pública. A Antonio de Pádua Alves Ribeirão Corrente ME. está inativa desde a sua abertura. O direito de ação foi exercido de forma abusiva. São partes ilegítimas para o feito, por

falta de prova de conluio com a APRICO e a empresa GS Plásticos. Os serviços foram prestados para a empresa GS Plásticos e não para a APRICO. Não configura ilícito ou ato ímprobo indicar a empresa privada pessoas capazes de prestar serviço voluntário com experiência em artesanato e artes manuais. Não houve a prática de ato de improbidade administrativa que justifique a condenação judicial, bem como dano ao erário. Não participou de nenhum esquema fraudulento existente entre a APRICO e a GS Plásticos (contratação de pessoal sem concurso e recebimento de valores indevidos). As condutas previstas em lei exigem a demonstração de uma vontade livre e consciente. A sanção de perda da função pública deve ser afastada, assim como a suspensão dos direitos políticos e o ressarcimento ao erário, reduzindo-se a multa.

O *'parquet'* apelou (fls. 2059/2076), alegando, em síntese, que a perda da função pública é uma sanção não pode ser afastada pelo juiz, sendo imprescindível para obstar a continuidade do vínculo do servidor ímprobo com a administração pública. Assim, os ***réus Ademar Gonçalves, Agnaldo Donizeti Pereira, Antônio Franco Martins, Fátima Lúcia Figueiredo de Matos, João Batista Bertanha Catta, Marcilio Benedito da Silva e Maurestino Messias*** devem ser condenados à perda da função pública que exerçam ou venham a exercer.

A ***empresa ré GS Plásticos*** apelou (fls. 2110/2127), alegando, em síntese, que não exerceu a defesa prévia (artigo 17, § 7º, da Lei nº. 8.429/92), o que causa a nulidade absoluta e insanável do processo, por desrespeito aos postulados constitucionais do contraditório e da ampla defesa. A sentença é *ultra petita*, pois a condenação foi excessiva e em

desacordo com o pedido inicial, ferindo o princípio da congruência, nos termos do artigo 492 do Código de Processo Civil. A multa civil deve ser excluída ou reduzida.

O *réu Agnaldo Donizeti Pereira apelou* (fls. 2129/2174), alegando, em síntese, que a exclusão da lide do corréu João Pereira, sem a oitiva dos demais acionados, não respeita a legislação processual. Não houve lesão ao erário, enriquecimento ilícito ou recebimento indevido de valores, pois toda a quantia desembolsada pela prestação de serviços de despachante foi restituída pelos proprietários dos veículos. Durante o pequeno período (seis meses) que trabalhou como tesoureiro, não tinha poder decisório a respeito da confecção da despesa (setor de contabilidade) e/ou de autorização (ordenador da despesa – prefeito). Não solicitou que dados de veículos em notas fiscais fossem omitidos. Não se beneficiou de nenhum valor indevido ou esteve envolvido em esquema fraudulento. Competia privativamente ao prefeito autorizar as despesas e seu pagamento respectivo. Agiu de boa-fé e de acordo com os princípios da moralidade e da legalidade. A nota de empenho estava regularmente constituída para pagamento. Não pode ser responsabilizado pelo ato, na qualidade de mero tesoureiro do Município. Deve-se atenção à Lei Municipal nº. 688/00. A suspensão de seus direitos políticos causará danos irreparáveis, pois exerce a função comissionada de Supervisor da Seção de Cálculos e Perícias Judiciais no Juizado Especial Federal de Americana, desatendendo os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Houve resposta (fls. 2031/2053 e 2088/2096, 2097/2109, 2181/2212 e 2214/2230).

Cota da **Procuradoria Geral de Justiça** a fls. 2298/2326.

As partes opuseram-se ao julgamento virtual (fls. 2328, 2330/2331, 2333 e 2335).

A **corré Fátima Lúcia Figueiredo de Matos** desistiu do pedido de justiça gratuita (fls. 2380/2381), o que foi homologado (fls. 2385).

Foi deferida a assistência judiciária gratuita para a **empresa GS Plásticos Limitada** (fls. 2415/2417) e também para os **coréus Ademar Gonçalves, João Batista Bertanha Catta, Marcílio Benedito da Silva e Fernando Antonio Carlos de Figueiredo** (fls. 2442/2444).

O caso foi remetido à mesa (fls. 2449) e incluído em pauta de julgamento da sessão desta **C. Câmara** do dia 07/07/21, tendo sido retirado por este relator, com abertura de vista ao **eminente Desembargador J. M. Ribeiro de Paula** (fls. 2450/2451 e 2453 e verso).

Houve a regularização do pólo passivo do processo, com a habilitação de **Aparecida da Graça de Oliveira Catta (viúva), Felipe de Oliveira Bertanha Catta e Guilherme de Oliveira Bertanha Catta (filhos)**, na condição de **sucedores do falecido corréu João Batista Bertanha Catta**, em favor de quem foram deferidos os benefícios da justiça gratuita (fls. 2455, 2459, 2463, 2465, 2491, 2501/2502 e 2504/2505).

Por conta da petição da **corré Fátima Lúcia Figueiredo de Matos** (fls. 2476/2488), a **Procuradoria Geral de Justiça** manifestou-se nos autos, inclusive à luz da Lei nº. 14.230/21 (fls. 2501/2502).

É o relatório.

Os recursos de apelação dos *réus* (1) *Fátima Lúcia Figueiredo de Matos*, (2) *Ademar Gonçalves*, (3) *Marcilio Benedito da Silva*, (4) *empresa GS Plásticos* e (5) *Agnaldo Donizeti Pereira* não comportam provimento, ao passo que os recursos de apelação do *parquet* e dos *réus* (1) *Antonio de Pádua Alves e Antonio de Pádua Alves Ribeirão Corrente ME*, (2) *Fernando Antonio Carlos de Figueiredo* e (3) *João Batista Bertanha Catta (falecido)* devem ser providos, em parte.

Preliminarmente, com o julgamento dos *Temas 897 e 1.199* pelo *E. Pretório Excelso*, não há mais obstáculo para o julgamento da pretensão recursal das partes litigantes, o que ora se faz.

No mais, o *E. Pretório Excelso* reconheceu, em 25 de fevereiro de 2022, a repercussão geral do debate relativo à definição de eventual (ir) retroatividade das disposições da Lei nº. 14.230/21, em especial, em relação: (i) À necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (ii) À aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente (**RE 852.475/SP, Tema 1.199**).

No julgamento do mérito do *Tema 1.199*, o *E. 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 nº. 14.230/2.021 - 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 nº. 14.230/2.021 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 nº. 14.230/2.021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei”.

(Relator: Ministro Alexandre de Moraes - Plenário — Tribunal Pleno — J. 18/08/22).

In casu, o julgamento do **Tema 1.199/STF** não socorre os réus quanto à continuidade da presente ação e também quanto aos novos prazos prescricionais da Lei nº. 14.230/21, que alterou a Lei nº. 8.429/92, ao contrário da tese defendida pela **corré Fátima Lúcia Figueiredo de Matos** (fls. 2476/2488), cujo regime é irretroativo, segundo decidiu o **E. Pretório Excelso**. Além disso, entende-se que os atos que foram imputados aos réus não são de natureza culposa, mas dolosa, conforme fundamentação a seguir exposta. Porém, a sentença em tela deve ser reformada apenas em parte, pelos motivos abaixo enunciados.

A presente ação civil pública foi promovida para a apuração de cinco (5) fatos envolvendo os treze (13) réus acionados pelo Ministério Público, os quais se qualificariam nas situações reprovadas pela Lei Federal nº. 8.429/92 (redação anterior à Lei nº. 14.230/21). São estes os réus citados na ação civil pública: **(1) Fernando Antonio Carlos de Figueiredo**: ex-prefeito do Município de Ribeirão Corrente que exerceu

seu mandato nos anos de 1996 a 2000; (2) *Fátima Lúcia Figueiredo de Matos*: irmã de Fernando que presidiu a *APRICO – Associação Promocional de Ribeirão Corrente* (biênio 1997/1998); (3) *João Batista Bertanha Catta (falecido)*: ex-tesoureiro da *APRICO*; (4) *Maurestino Messias Nunes*: ex-conselheiro fiscal da *APRICO – Associação Promocional de Ribeirão Corrente*; (5) *Marcílio Benedito da Silva*: ex-conselheiro fiscal da *APRICO – Associação Promocional de Ribeirão Corrente*; (6) *empresa GS Plásticos Limitada*; (7) *João Pereira*: ex-presidente da *APRICO – Associação Promocional de Ribeirão Corrente*, cujo mandato iniciou-se em 1999 e encerrou-se em 2000; (8) *Antonio de Pádua Alves*: vereador da Câmara Municipal de Ribeirão Corrente; (9) *Antonio de Pádua Alves Ribeirão Corrente – ME*; (10) *Ademar Gonçalves*: ex-tesoureiro do Município de Ribeirão Corrente; (11) *Aginaldo Donizeti Pereira*: ex-tesoureiro do Município de Ribeirão Corrente; (12) *Antonio Franco Martins*: ex-tesoureiro do Município de Ribeirão Corrente; e (13) *APRICO – Associação Promocional de Ribeirão Corrente*.

Os cinco (5) fatos objeto de apuração nesta ação de improbidade administrativa, em resumo, estão assim narrados pelo *parquet*:

(1º fato): Cumulação indevida de vencimentos pela *corrê Fátima Lúcia Figueiredo de Matos*, irmã do *corrêu Fernando Antonio Carlos de Figueiredo*, até então prefeito do Município de Ribeirão Corrente, que a nomeou para o cargo de Diretora de Escola Municipal de Ribeirão Corrente paralelamente ao cargo de Professora de Ensino Básico I da rede

estadual de ensino, sem prejuízo de sua remuneração respectiva;

(2º fato): Relação ilegal com a **APRICO – Associação Promocional de Ribeirão Corrente**, presidida pela corré Fátima, que atuava como pessoa interposta para favorecer os interesses de seu irmão, como prefeito do Município de Ribeirão Corrente, pois eram contratados funcionários para serem cedidos para este último, sem concurso público;

(3º fato): Contratação de pessoal, também sem prévio e regular concurso público, e utilização de bens públicos para interesses eminentemente privados, mediante parceria mantida entre a **APRICO, o Município de Ribeirão Corrente e a empresa GS Plásticos Limitada**, em indevido benefício econômico e político do vereador Antonio de Pádua Alves. Participaram da conduta ímproba os **corrés Fernando (prefeito), Antonio de Pádua (vereador), João Pereira** (presidente na época da APRICO, falecido no curso da ação – fls. 884/885, 886-verso e 908), **João Batista Bertanha Catta (falecido), Ademar Gonçalves e Marcilio Benedito da Silva** (ex-tesouheiros e conselheiro fiscal da APRICO);

(4º fato): Autorização de pagamento de transferências e/ou licenciamentos de veículos particulares, com a responsabilização dos **corrés Fernando (prefeito)**, os tesouheiros do Município, **Agnaldo Donizeti Pereira e Antonio Franco Martins**, os quais autorizaram os pagamentos;

(5º fato): Doação ilegal de veículo para a APRICO, a qual se utilizou do produto da venda para pagamento de dívida do Município perante o mecânico Fransérgio da Silva pelos serviços prestados em carros oficiais.

Preliminares arguidas pelos réus Fátima Lúcia, Ademar

Gonçalves, João Batista (falecido), Fernando Antonio, Marcílio Benedito, Antonio de Pádua Alves, Antonio de Pádua Alves Ribeirão Corrente ME, empresa GS Plásticos e Agnaldo Donizeti.

As preliminares não vingam.

É pacífico o entendimento de que não ocorre cerceamento de defesa quando a parte, devidamente alertada, não atende à determinação judicial de especificação de provas pertinentes que pretende produzir em juízo (AC 271.977.4/5 – Comarca de Bragança Paulista - 10ª Câmara de Direito Privado – Relator: Galdino Toledo Júnior – julgado em 23/06/09; AC 724.639.6/8 – Comarca de Ribeirão Bonito - 21ª Câmara de Direito Privado – Relator: Virgílio de Oliveira Júnior – julgado em 15/04/09; AC 721.557.0/1 – Comarca de São Paulo - 18ª Câmara de Direito Privado – Relator: Marcelo Benacchio – julgado em 21/05/09; AC 130.154.0/0 – Comarca de Ribeirão Preto - 24ª Câmara de Direito Privado – Relator: Jacob Valente – recurso julgado em 16/04/09; ED 713.380.8/6-01 – Comarca de São Paulo - 24ª Câmara de Direito Privado – Relator: José Luiz Germano – recurso julgado em 26/09/08; AC 124.488.6/3 – Comarca de São Paulo - 12ª Câmara de Direito Privado – Relator: José Reynaldo – julgado em 25/03/09).

Esta é a hipótese dos autos, uma vez que, instadas as partes para a especificação de provas (fls. 933), a corré Fátima silenciou-se, inclusive quanto à decisão saneadora de fls. 1037/1038. Não houve

nenhum pedido de complementação da prova pericial por parte da corré Fátima em época oportuna (fls. 1084/1096, 1163/1164 e 1405/1407). Já se decidiu que: **“(...) O juiz é o destinatário da prova, devendo guardar adstrição ao seu livre convencimento sob o manto da persuasão racional, competindo-lhe determinar as provas úteis à instrução do feito, até mesmo 'ex officio', afastando as diligências que entender inúteis ou meramente protelatórias sem que, com isso, incorra em cerceamento de defesa (...)”** (*AgRg nos EDcl nos EDcl no Ag 1102672/BA, Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, 5ª Turma, j. 10/08/10*).

Ademais: **“(...) Só há propriamente cerceamento do direito de prova quando o julgador indefere a demonstração de fatos controvertidos, cujo esclarecimento é necessário e relevante para a prestação jurisdicional (...)”** (*REsp 866.359/ES, RELATORA NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, j. em 05/05/09*). *In casu*, os fatos controvertidos foram perfeitamente esclarecidos com as provas (pericial e testemunhal) produzidas no curso da ação, ao passo que a sentença de mérito fundamentou adequadamente as razões de fato e de direito que levaram à condenação de todos os réus. A matéria de defesa da corré Fátima foi apreciada pelo MM. Juiz *a quo* na formação de seu livre convencimento. Houve o exercício das garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório durante toda a fase instrutória, inclusive na produção das provas pericial e testemunhal deferidas pelo juízo.

Não há que se falar em prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa, consoante entendimento firmado pelo *E. STJ*,

segundo o qual: “(...) O STJ, interpretando o artigo 23 da LIA, que regula o prazo prescricional para a propositura da Ação de Improbidade Administrativa, já consolidou que não se mostra possível decretar a prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa, porquanto o referido dispositivo legal somente se refere à prescrição quinquenal para ajuizamento da ação, contados do término do exercício do mandato, cargo em comissão ou função de confiança. Precedentes: REsp 1.218.050/RO, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 20/9/2013, e AgInt no AREsp 962.059/PI, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 29/5/2017 (...)” (*REsp 1721025/SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, j. 15/05/2018*).

No mesmo sentido: (1) AgInt no AREsp 962.059/PI, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/04/2017, DJe 29/05/2017; (2) REsp 1289993/RO, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/09/2013, DJe 26/09/2013; (3) REsp 1218050/RO, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/09/2013, DJe 20/09/2013.

Ainda quanto a este ponto (prescrição intercorrente), relembre-se que as novas disposições da Lei nº. 14.230/21 são inaplicáveis ao caso vertente, consoante o julgamento do *Tema 1.199/STF*.

Eventual ressarcimento integral dos danos causados ao erário

municipal não exime a responsabilidade civil da corré Fátima pelos atos de improbidade administrativos que lhe foram imputados, consoante o relato inicial do *parquet* na demanda, dada a amplitude das sanções estabelecidas na Lei nº. 8.429/92, as quais não se resumem apenas e tão-somente à reparação material dos cofres públicos.

A inobservância do antigo rito especial previsto na lei de regência, na espécie dos autos, não causou efetivo prejuízo ao exercício das garantias constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, especialmente em função da regra jurídica do artigo 17, §§ 7º a 10º, da Lei nº. 8.429/92 (redação anterior à Lei nº. 14.230/21). Como cediço, a finalidade do contraditório vestibular, no âmbito civil de responsabilidade por improbidade administrativa, é servir de verdadeiro filtro destinado a deter as demandas infundadas. Sobre a matéria, preleciona *Marcelo Figueiredo*:

“As normas em foco querem evitar que haja formação de ação temerária. Desse modo, já após sua propositura há a primeira análise pelo juiz, o que é denominado pela lei de “devida forma”; após o quê determinará as providências de praxe relativas à autuação, numeração etc. (artigo 166 do CPC). Estando minimamente articulada a ação, o juiz, após as providências de autuação, numeração e registro da ação, determinará a notificação do requerido para manifestar-se. Não será ainda a contestação, que, se superada essa fase de “defesa prévia”, virá adiante, após a citação (§ 9º do mesmo artigo 17). (...) É óbvio que a norma é de ser aplaudida, pois vai de encontro à racionalidade e economia processual. Apresentada pelo requerido sua manifestação documentada, poderá desde logo ficar evidenciado que a ação é totalmente

improcedente, como, por hipótese, um grande engano – v.g., o requerido não seria parte ou não teria participação alguma nos atos imputados como de improbidade. Desde logo, abre-se a possibilidade de o juiz, nos 30 dias seguintes à manifestação do requerido, rejeitar a ação, fundamentadamente (§ 8º)”¹.

Cumpre ponderar que a jurisprudência pátria não é pacífica acerca da consequência decorrente da inobservância desse procedimento peculiar na ação de improbidade administrativa. Em que pese entendimento em sentido contrário, o *E. STJ* defende a tese de que a falta da notificação para manifestação prévia não invalida os atos processuais ulteriores, salvo quando ocorrer efetivo prejuízo ao contraditório ou à ampla defesa. Nesse sentido: **(1) REsp 1034511/CE, Rel. Min. ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 1º/09/2009, DJe 22/09/2009; (2) REsp 944555/SC, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/11/2008, DJe 20/04/2009; (3) AgRg no Ag 850771/PR, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/11/2007, DJ 22/11/2007 p. 194; (4) REsp 619946/RS, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/06/07, DJ 02/08/07 p. 439.**

Seguindo essa linha de raciocínio, verifica-se que a decretação da nulidade do ato judicial que determinou a citação para oferecimento de resposta não se impõe. É importante considerar que se reconhece a

¹ *Probidade Administrativa – Comentários à Lei n.º. 8.429/92 e Legislação Complementar*, 5ª edição São Paulo: Malheiros, 2004, pp. 296/297.

vigência e a necessidade de observância do antigo procedimento especial previsto na norma de regência, conforme já ressaltado, contudo, diante do interesse público defendido e da necessidade de análise sistemática das normas existentes no ordenamento jurídico, o melhor desfecho a ser dado ao embate trazido à apreciação não é aquele pretendido. Pelo que se infere dos autos, houve procedimento investigativo prévio (inquérito civil) que garantiu aos acionados o conhecimento dos atos que lhe foram imputados e reuniu elementos sólidos para a propositura da demanda (filtro de ações temerárias).

Demais disso, não é prematuro afirmar que inexistiu prejuízo à ampla defesa e ao contraditório. Esse prejuízo seria patente se fosse admitida uma ação manifestamente infundada, seja pela inexistência do ato, seja pela inadequação da via eleita, ou mesmo pela evidente improcedência da demanda, pois a parte não teria a oportunidade de suscitá-la de pronto, restando-lhe apenas aguardar o regular trâmite da ação civil. Afora isto, toda prova útil de que a parte pode se valer para afastar o decreto condenatório deve ser apresentada na fase própria da instrução. Registre-se, no mais, que a adoção de entendimento contrário implicaria procrastinação do feito, além de vulneração aos princípios da economia e celeridade processuais. Ainda sobre a questão: **(1) AI 994.08.149174-6 – Comarca de Lins – 6ª Câmara de Direito Público – Relator: Sidney Romano dos Reis – recurso julgado em 1º/03/10; (2) AI 994.09.360877-8 – Comarca de Sumaré – 1ª Câmara de Direito Público – Relator: Renato Nalini – julgado em 23/06/09; (3) AI 994.02.084873-6 – Comarca de Piracaia – 1ª Câmara de Direito**

Público — Relator: Wanderley José Federighi — julgado em 18/03/03. Portanto, afasta-se a tese de nulidade do feito.

Ainda que assim não fosse, a inicial foi recebida em 22/11/00 (fls. 407/409), antes, portanto, da vigência da MP nº. 2.088-35, de 27/12/00, que alterou a Lei nº. 8.429/92, acrescentando os §§ 6º a 12º (artigo 17) e instituindo a notificação preliminar dos indiciados antes da citação.

Não se avista, ainda que minimamente, eventual discrepância lógica entre a narração dos fatos iniciais e o pedido elaborado pelo *parquet*, lembrando-se, por oportuno, o que já decidiu o *E. STJ*: “**A petição inicial só deve ser indeferida, por inépcia, quando o vício apresenta tal gravidade que impossibilite a defesa do réu, ou a própria prestação jurisdicional**” (*STJ — 3ª Turma, REsp 193.100-RS, rel. Min. Ari Pargendler, j. 15.10.01, não conheceram, v.u, DJU 4.2.02, p. 345*). No mesmo sentido: **RJM 181/318**.

Além disso: “(...) **A petição inicial não deve ser considerada inepta quando, com a narração dos fatos contidos na exordial, seja possível a razoável compreensão, por parte do magistrado, da causa de pedir e do pedido (...) Também não deve ser declarada como inepta a inicial que possibilita o exercício de defesa, permitindo o pleno contraditório, podendo-se, ainda, vislumbrar perfeitamente o pedido e a causa de pedir (...)**” (*REsp 1215294/SP, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, j. 17/12/2013*).

Longe de enquadrar a petição inicial às hipóteses legais de inépcia do artigo 330, § 1º, do Código de Processo Civil vigente (comando legal correspondente ao artigo 295, parágrafo único, do Código de Processo Civil revogado), fica essa preliminar também afastada.

A sentença condenatória analisou de forma técnica, pormenorizada e devidamente fundamentada toda a matéria de mérito da ação civil pública, descrevendo individualmente a conduta de cada acionado e sua subsunção às situações qualificadas na Lei nº. 8.429/92. O MM. Juiz *a quo* apreciou todos os fatos suscitados pelo *parquet* que se caracterizariam como ímprobos, mediante a identificação de todos os acionados e a sua participação para justificar o decreto condenatório, à luz das hipóteses estabelecidas na lei de regência. Não se cogita em nulidade do julgamento, nos termos do artigo 93, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, não havendo que se falar nas hipóteses do artigo 489, § 1º, do Código de Processo Civil.

O direito de ação não foi exercido de forma abusiva. Estão bem configurados os atos de improbidade que foram identificados pelo *parquet* na ação para a responsabilização civil de todos os réus. O reconhecimento da prática dos atos de improbidade administrativa, pela gravidade dos fatos relatados que foram imputados aos réus, apenas corrobora a regularidade da ação civil pública e a necessidade de sua propositura para a recomposição da ordem legal, com a responsabilização civil de todos os envolvidos em sua eclosão.

Estão presentes todas as condições da ação, inclusive a legitimidade passiva de todos os réus, os quais concorreram diretamente

para a prática dos atos de improbidade administrativa ora censurados neste litígio. Eventual prova da inexistência do ato de improbidade para a responsabilização dos réus conduz à improcedência da ação e não à extinção do feito, sem resolução do mérito.

Não houve transgressão ao princípio da congruência ou da adstrição, não se podendo falar que o julgamento foi *ultra petita*, diante da necessidade de interpretação lógico-sistemática da inicial. A subsunção dos fatos narrados na inicial às hipóteses de improbidade da Lei nº. 8.429/92 guarda estreita conformidade com a pretensão ministerial. Nesse particular, decidiu o *E. STJ* que: **“(...) que cabe ao magistrado decidir a questão de acordo com o seu livre convencimento, utilizando-se dos fatos, provas, jurisprudência, aspectos pertinentes ao tema e da legislação que entender aplicável ao caso concreto (...) Relativamente ao argumento de decisão ‘extra petita’ ou ‘ultra petita’, sua inconsistência jurídica resulta do fato de que, ainda que não tenha sido expressamente requerida a aplicação de determinada sanção pelo promovente da ação de improbidade administrativa, não há nenhum impedimento para o julgador estabelecer uma reprimenda não reclamada de forma ostensiva (...) Esta Corte Superior possui entendimento de que não há se falar em violação do princípio da congruência externa, porquanto se deve contemplar aquilo que se denominou jurisprudencialmente de interpretação lógico-sistemática da exordial. Assim, as sanções por ato ímprobo passam a ser entendidas como pedidos implícitos (...)”** (*AgInt nos EDcl no AREsp*

1526840/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/10/2020, DJe 23/10/2020).

Na mesma linha: “(...) Não configura julgamento *'ultra petita'* ou *'extra petita'*, com violação ao princípio da congruência ou da adstrição, o provimento jurisdicional exarado nos limites do pedido, o qual deve ser interpretado lógica e sistematicamente, com fulcro em toda a petição inicial (...)” (*AgInt no AREsp 1623926/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/08/2020, DJe 26/08/2020*).

Em outro caso, estabeleceu-se que: “(...) Quanto à alegada extrapolação dos limites objetivos da lide, não assiste razão à parte recorrente. Isso porque, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido de que não viola o princípio da congruência tampouco o da adstrição, o provimento jurisdicional que, como o acórdão recorrido, foi exarado dentro dos parâmetros estabelecidos pelo pedido autoral, o qual deve ser interpretado lógica e sistematicamente a partir de todos os elementos da petição inicial. Nesse sentido, destaco os seguintes precedentes: *AgInt no AREsp nº. 965.198/DF, Rel. Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 1º/7/2019, DJe 5/8/2019; e AgInt no AgInt no AREsp nº. 1.110.152/SP, Rel. Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 3/9/2019, DJe 10/9/2019* (...) Em relação à alegada afronta ao princípio responsável por vedar a prolação de decisão surpresa, cumpre salientar que, consoante a

reiterada orientação do Superior Tribunal de Justiça, a fundamentação decisória amparada na lei ou na jurisprudência dominante dos Tribunais não compreende inovação litigiosa nem adoção de entendimento desconhecido pelas partes processuais, razão pela qual não assiste razão à recorrente. Nesse sentido são os seguintes precedentes: *EDcl no REsp nº. 1.280.825/RJ, Rel. Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 27/6/2017, DJe 1º/8/2017; e EDcl no AgInt nos EDcl no REsp nº. 1.172.587/GO, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 3/9/2019, DJe 5/9/2019 (...)* (AgInt no AREsp 1522830/SC, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/05/2020, DJe 11/05/2020).

Ainda a título ilustrativo: “(...) No que se refere à temática da congruência entre a sentença e o pedido formulado, o STJ firmou entendimento no sentido de que *'não há violação dos artigos 128 e 460 do CPC e o julgamento 'extra petita' quando o órgão julgador interpreta de forma ampla o pedido formulado na exordial, decorrente de interpretação lógico-sistemática da petição inicial (AgRg no REsp. 1.366.327/PE, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 11.5.2015)*’ (...)” (AgInt no AREsp 477.068/ES, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/05/20).

Ainda sobre o tema em testilha: AgInt no AREsp 1650128/ES, Relatora Ministra ASSUSETE MAGALHÃES,

SEGUNDA TURMA, recurso julgado em 28/09/2020, DJe 02/10/2020.

Bem obtemperou a *Procuradoria Geral de Justiça* (fls. 2312/2313):

“Impertinentes as alegações relativas à nulidade da sentença por violação ao princípio da congruência consagrado no artigo 492 do Código de Processo Civil”.

“Isto porque a legitimação do Ministério Público para a ação civil de responsabilidade por improbidade administrativa é extraordinária, por substituição processual. O Ministério Público é parte no sentido processual – é sujeito na relação processual da qual participa em nome próprio e não em nome de substituído. Logo, não tem a disponibilidade dos interesses em relação aos quais tem o dever de zelar. Não pode transigir, porque a transação envolve concessões mútuas, quanto a direitos patrimoniais de caráter privado (CC. Artigos 840 e 841), tampouco celebrar acordo ou conciliar (artigo 17, § 1º, Lei nº. 8.429/92)”.

“Nesse contexto, perante a lei federal nº. 8.429/92, não pode preestabelecer a sanção que entende seja adequada, 'Da mihi factum, dabo tibi ius'. Frente aos fatos e provas o juiz da causa estabelecerá quais sanções devam ser aplicadas, isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato (artigo 12, 'caput', Lei nº. 8.429/92)”.

“Por esses motivos, considerando que os recorrentes se rebelam apenas contra as sanções que lhe foram aplicadas pela r. sentença, não se pode

afirmar que o juiz proferiu decisão de natureza diversa da pedida, tampouco que foram condenados em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado”.

No mais, respeitada a posição da *Procuradoria Geral de Justiça* (fls. 2314), entende-se que os recursos de apelação interpostos pelos *corrêus João Batista Bertanha Catta (falecido), Fernando Antonio Carlos de Figueiredo, Marcilio Benedito da Silva, Antonio de Pádua Alves e Antonio de Pádua Alves Ribeirão Corrente ME.* atendem aos requisitos legais do artigo 1.010 do Código de Processo Civil vigente, não havendo que se falar em ofensa ao princípio da dialeticidade, pois impugnam, com especificidade adequada, os fundamentos utilizados na sentença para acolher a pretensão inicial do *parquet*. Por conseguinte, em atendimento ao princípio constitucional da ampla defesa, os referidos recursos de apelação devem ser conhecidos em seu mérito.

Ao *meritum*, pois.

Ensina *Marino Pazzaglini Filho*:

“O vocábulo latino 'improbitate' tem o significado de 'desonestidade' e a expressão 'improbis administrator' quer dizer 'administrador desonesto ou de má-fé'. Segundo definição de Plácido e Silva, é o ímprobo: 'Mau, perverso, corrupto, devasso, falso, enganador. É atributivo da qualidade de todo homem ou de toda pessoa que procede atentando contra os princípios ou as regras da lei, da moral e dos bons costumes, com propósitos maldosos ou desonestos. O ímprobo é privado de idoneidade e de boa fama”.

“Portanto, a conduta ilícita do agente público para tipificar ato de improbidade administrativa deve ter esse traço comum ou característico de todas as modalidades de improbidade administrativa: desonestidade, má-fé, falta de probidade no trato da coisa pública”.

“Nesse contexto, a improbidade administrativa constitui violação ao princípio constitucional da probidade administrativa, isto é, ao dever do agente público de atuar sempre com probidade (honestidade, decência, honradez) na gestão dos negócios públicos”.

“Na lição do eminente constitucionalista José Afonso da Silva: 'A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial pela Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (artigo 37, § 4º). A probidade administrativa consiste no dever de o 'funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer'. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma moralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem'”.

(...)

“Improbidade administrativa, pois, é mais que singela atuação desconforme com a fria letra da lei. Em outras palavras, não é sinônimo de mera ilegalidade administrativa, mas de ilegalidade qualificada pela imoralidade, má-fé. Em suma, pela falta de probidade do agente público

no desempenho de função pública”.

“Esse também é o entendimento do eminente Prof. Marcelo Figueiredo: 'Nessa direção, não nos parece crível punir o agente público, ou equiparado, quando o ato acoimado de improbidade é, na verdade, fruto de inabilidade, de gestão imperfeita, ausente o elemento de 'desonestidade', ou de improbidade propriamente dita'”².

Na obra sobredita, um (1) precedente do **E. STJ** é citado por **Marino Pazzaglini Filho**, que elucida bem o tema ora em destaque:

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ DO ADMINISTRADOR PÚBLICO.

1. A Lei 8.429/92 da Ação de Improbidade Administrativa, que explicitou o cânone do artigo 37, § 4º da Constituição Federal, teve como escopo impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade nos casos em que:

a) importem em enriquecimento ilícito (artigo 9º); b) que causem prejuízo ao erário público (artigo 10); c) que atentem contra os princípios da Administração Pública (artigo 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa.

2. Destarte, para que ocorra o ato de improbidade disciplinado pela referida norma, é mister o alcance de um dos bens jurídicos acima referidos e tutelados pela norma especial.

3. No caso específico do artigo 11, é necessária cautela na exegese das regras nele insertas, porquanto sua amplitude constitui risco para o intérprete induzindo-o a acoimar de improbas condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público e preservada a moralidade administrativa.

² Lei de Improbidade Administrativa Comentada, Editora Atlas, 2007, 3ª edição, páginas 18 e 19.

(...)

6. *É cediço que a má-fé é premissa do ato ilegal e improbo.*

Consectariamente, a ilegalidade só adquire o “status” de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador. A improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade, o que não restou comprovado nos autos pelas informações disponíveis no acórdão recorrido, calcadas, inclusive, nas conclusões da Comissão de Inquérito.

(...)

(REsp 480387/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/03/2004, DJ 24/05/2004, p. 163);

Ainda nessa linha, inclusive discorrendo com discernimento ímpar sobre o alcance do princípio constitucional da legalidade (artigo 37, *caput*, da Lei Maior), é a posição de *Arnaldo Rizzardo*:

“Não se confunde a improbidade com a mera ilegalidade, ou com uma conduta que não segue os ditames do direito positivo. Assim fosse, a quase totalidade das irregularidades administrativas implicariam violação ao princípio da legalidade. Mesmo a ação ou omissão de somenos relevância conduziria à ação de improbidade. E, mais: sempre que concedido um mandado de segurança, a autoridade coatora, porque incursa em uma ilegalidade, sujeitar-se-ia a figurar como ré em dita demanda. É necessário que venha um nível de gravidade maior, que se revela no ferimento de certos princípios e deveres, que sobressaem pela importância frente a outros, como se aproveitar da função ou do patrimônio público para obter vantagem pessoal, ou favorecer alguém, ou desprestigiar

valores soberanos da Administração Pública”³.

Em outro precedente da lavra do **Ministro Luiz Fux**, agora mais recente e também esclarecedor, ficou assim decidido pelo **E. STJ**:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL. AUMENTO DE VENCIMENTOS DE SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. CARGO EM COMISSÃO. SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE. AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ DO AGENTE PÚBLICO. VIOLAÇÃO DOS DEVERES DE MORALIDADE E IMPESSOALIDADE. NÃO COMPROVADOS. AUSÊNCIA DE DANO EFETIVO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 07/STJ.

1. A exegese das regras insertas no artigo 11, da Lei nº. 8.429/92, considerada a gravidade das sanções e restrições impostas ao agente público, deve se realizada “cum granu salis”, máxime porque uma interpretação ampliativa poderá acoimar de ímprobas condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público, preservada a moralidade administrativa e, a fortiori, ir além de que o legislador pretendeu.

2. A má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o “status” de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador.

(...)

Ora, o ato de improbidade administrativa pela própria articulação das expressões refere-se a condutas não apenas ilegais, pois ao ato ilegal é adicionado um “plus” que, no caso concreto, pode perfazer ou não um ato de improbidade. Daí que parte da doutrina bate-se pela perquirição do elemento subjetivo capaz de identificar não qualquer culpa praticada pelo agente público, mas necessariamente, um campo de culpa consciente, grave, denotando indícios

³ *Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa*, GZ Editora, Rio de Janeiro, 2009, 1ª edição, página 350.

de conduta dolosa.

Não se trata de culpa leve, característica do agente inábil, aquela que conduz o administrador no erro interpretativo em busca do significado mais correto da aplicação da lei. (...) Com essas considerações, não há nos autos um conjunto probatório apto à procedência do pedido ministerial em uma condenação por ato de improbidade administrativa, restando bem lançada a sentença recorrida pelos seus próprios fundamentos, e os aqui acrescentados, que julgou pela improcedência do pedido.

(...)

5. Deveras, a título de argumento “obiter dictum”, o caráter sancionador da Lei nº. 8.429/92 é aplicável aos agentes públicos que, por ação ou omissão, violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade às instituições e notadamente: a) importem em enriquecimento ilícito (artigo 9º); b) causem prejuízo ao erário público (artigo 10); c) atentem contra os princípios da Administração Pública (artigo 11) compreendida nesse tópico a lesão à moralidade administrativa.

(...)

9. Recurso Especial não conhecido.

(REsp 879040/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/10/2008, DJe 13/11/2008).

Acerca de matéria semelhante, obtempera o *eminente Desembargador Venício Salles* (AC 416.667.5-0/00 – Comarca de Assis – 12ª Câmara de Direito Público – caso julgado em 04/06/08):

“É evidente que o 'ato de improbidade' exige consequências danosas, pouco importando se efetivas ou meramente potenciais. Mesmo sob a forma do artigo 11 da Lei nº. 8.429/92, a improbidade não se materializa

em face da mera ilegalidade. Necessária a obtenção de proveito pessoal com a utilização da máquina administrativa, ou a produção de lesão aos cofres públicos”.

“Tanto a doutrina quanto a jurisprudência do STJ associam a improbidade administrativa à noção de desonestidade, de má-fé do agente público. Somente em hipóteses excepcionais, por força de inequívoca disposição legal, é que admite a configuração de improbidade por ato culposos (Lei nº. 8.429/92, artigo 10). O enquadramento nas previsões dos artigos 9º e 11 da Lei de Improbidade, portanto, não pode prescindir do reconhecimento de conduta dolosa’ (STJ - Resp 604.151/RS- Rel. Teori Zavascki - j. 25.4.2006), materializada, destarte, por danos efetivos ou potenciais, ou pela indevida conquista de benefícios”.

In casu, houve efetiva demonstração da prática de atos de improbidade administrativa imputados aos réus, consoante a qualificação da Lei nº. 8.429/92, de modo que o decreto condenatório deve ser mantido, conforme análise que se fará dos fatos objeto da ação.

(1º fato): Cumulação indevida de vencimentos pela *corré Fátima Lúcia Figueiredo de Matos*, irmã do *corrêu Fernando Antonio Carlos de Figueiredo*, até então prefeito do Município de Ribeirão Corrente, que a nomeou para o cargo de Diretora de Escola Municipal de Ribeirão Corrente paralelamente ao cargo de Professora de Ensino Básico I da rede estadual de ensino, sem prejuízo de sua remuneração respectiva.

É absolutamente indubitoso que a *corré Fátima*, irmã do

corrêu Fernando, foi indevidamente beneficiada pela nomeação ao cargo de Diretora de Escola Municipal de Ribeirão Corrente, sem prejuízo de vencimentos com o cargo de Professora de Ensino Básico I da rede estadual de ensino, conforme a apostila de afastamento de fls. 199.

A corrê Fátima recebeu a integralidade de vencimentos de dois (2) cargos públicos, não obstante estivesse afastada das atribuições docentes da rede estadual de ensino, propiciando a acumulação ilegal de remunerações e, por via reflexa, em enriquecimento ilícito. Não obstante tenha se mobilizado para restituir amigavelmente os valores recebidos aos cofres públicos do Município de Ribeirão Corrente, com autorização de seu irmão (ex-prefeito – vide fls. 1296/1299), o ato ilegal não fica empalidecido para fins de aplicação das demais sanções da Lei nº. 8.429/92, as quais – repita-se novamente - não se resumem apenas e tão-somente à reparação material do erário.

Além disso, segundo o laudo pericial (fls. 1086/1088), ainda existiriam valores remanescentes a serem devolvidos para o integral ressarcimento dos cofres públicos do Município de Ribeirão Corrente.

A contratação e a nomeação da corrê Fátima por seu irmão (ex-prefeito), com a cumulação de vencimentos (âmbito municipal e estadual), foram ilegais, uma vez que não houve o efetivo exercício das funções dos dois (2) cargos públicos acumulados. Houve apenas a soma dos vencimentos, percebidos integralmente, com o exercício do cargo público apenas no âmbito municipal (Diretora de Escola).

A alegação da corrê Fátima de que desconhecia a ilegalidade

da situação é totalmente inverossímil. Ninguém recebe sem trabalhar, salvo as hipóteses expressamente previstas em lei, o que não é o caso. A corré Fátima, por sua vez, recebeu graciosamente duas (2) remunerações, mas exerceu apenas o cargo no âmbito municipal, pois foi beneficiada por seu irmão, à época chefe do Executivo.

Ao contrário do que sugeriu em seu recurso de apelação, a conduta da corré Fátima não pode ser interpretada como mero descuido com a coisa pública e/ou simples desconformidade com a norma legal. As alegações da corré Fátima não soam minimamente verdadeiras, pois o contexto probatório conduz à ilação de que se valeu de seu grau de parentesco com o corréu Fernando (ex-prefeito do Município de Ribeirão Corrente) para defraudar o erário, beneficiando-se indevidamente do dinheiro público para enriquecer-se.

Presentes, assim, as situações censuradas inseridas no disposto no artigo 10, *caput* e inciso XII, da Lei nº. 8.429/92, acerca dos quais incidiram os *corréus Fátima (ex-presidente da APRICO) e seu irmão Fernando (ex-prefeito do Município)*.

(2º fato): Relação ilegal com a **APRICO – Associação Promocional de Ribeirão Corrente**, presidida pela corré Fátima, que atuava como pessoa interposta para favorecer os interesses de seu irmão, como prefeito do Município de Ribeirão Corrente, pois eram contratados funcionários para serem cedidos para este último, sem concurso público.

A prova dos autos indica que a aproximação entre o

Município de Ribeirão Corrente e a **APRICO – Associação Promocional de Ribeirão Corrente**, presidida pela corré Fátima, não foi numa parceria com as melhores intenções. Veja-se que a APRICO recebia, em repasse, cerca de 99,37% de sua receita do Município de Ribeirão Corrente (resposta ao quesito 6º do *parquet* – fls. 1089), o que proporcionou a ingerência do corréu Fernando (ex-prefeito) em suas atividades.

Como observou a **Procuradoria Geral de Justiça** em sua cota: **“Esse fato, por si só, já viola o denominado princípio da repartição de riscos ou do risco compartilhado, de modo que a atividade de fomento não pode ter a natureza de mero liberalismo, que livre, que exonere o beneficiário de todo o risco ou da obrigatoriedade de destinar recursos próprios para a atividade fomentada. A atividade de fomento não prescinde do investimento de recursos pelos particulares direcionados ao implemento da atividade incentivada”** (fls. 2315/2316).

A relação de troca entre ambos estreitou-se pelo grau de parentesco existente entre o ex-prefeito Fernando e sua irmã, corré Fátima, que presidiu a APRICO no biênio 1997/1998, posteriormente sucedida por João Pereira (anos 1999 e 2000), falecido no curso da ação.

A APRICO contratava pessoas indicadas pelo corréu Fernando, sem concurso público, por se tratar de pessoa jurídica de direito privado não integrante da administração pública, para serem cedidas para o Município para creches e escolas da Cidade de Ribeirão Corrente. O ex-prefeito, em conluio, com a corré Fátima, impunha à APRICO a

contratação de funcionários para posteriormente investi-los, sem concurso público, em funções públicas na estrutura administrativa do Município de Ribeirão Corrente, em clara violação aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade.

A importância do postulado do concurso público, previsto constitucionalmente, foi definida pelo *Ministro Celso de Mello* no julgamento da *ADPF 281*: “(...) A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – tendo presente a essencialidade do postulado inscrito no artigo 37, II, da Carta Política – tem censurado a validade jurídico-constitucional de normas que autorizam, permitem ou viabilizam, independentemente de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, o ingresso originário no serviço estatal ou o provimento em cargos administrativos diversos daqueles para os quais o servidor público foi admitido. Precedentes. – O respeito efetivo à exigência de prévia aprovação em concurso público qualifica-se, constitucionalmente, como paradigma de legitimação ético-jurídica da investidura de qualquer cidadão em cargos, funções ou empregos públicos, ressalvadas as hipóteses de nomeação para cargos em comissão (CF, artigo 37, II). – A razão subjacente ao postulado do concurso público traduz-se na necessidade essencial de o Estado conferir efetividade ao princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, vedando-se, desse modo, a prática inaceitável de o Poder Público conceder privilégios a alguns ou de

dispensar tratamento discriminatório e arbitrário a outros. Precedentes. Doutrina” (Ministro Celso de Mello - Tribunal Pleno – julgamento: 05/10/20 – publicação: 19/10/20).

Os documentos de fls. 63/64 e 181/191 demonstram que a APRICO, durante a gestão do corréu Fernando (ex-prefeito), contratou funcionários para serem emprestados para o Município de Ribeirão Corrente, a fim de que exercessem funções públicas em creches e escolas municipais, sem concurso público, transgredindo o princípio da isonomia.

Relevantes foram os fundamentos utilizados pelo MM. Juiz *a quo* para apreciar, com riqueza de detalhes, esse fato (fls. 1693/1695):

“É clara a intenção”.

“A ausência de justificativa para as contratações se revela na destinação dos empregados pela Associação: todos os contratados foram encaminhados ao Município para a prestação de serviço nos locais destinados pelo Prefeito”.

“Ora”.

“O incremento do quadro de funcionários pela Associação não se justificou pelo aumento de suas atividades, e a destinação dos empregados à Prefeitura veio confirmada pelo laudo pericial (fls. 1088/1089)”.

“Os funcionários vieram nominados, identificados e com a destinação certa e indicada pelo Prefeito: Márcia Regina Machado Delbianchi,

merendeira emprestada para a Escola Nenê Lourenço (fls.189); Maria Vilar Munhoz Rodrigues, merendeira emprestada para uma Pré-escola municipal (fls. 190); Maria Fátima da Silveira, no âmbito dos serviços gerais na Creche Maria Silveira Matos (fls. 191); Maria Lúcia Batista Pereira, também para serviços gerais e emprestada para a Escola Nenê Lourenço (fls. 185); Fátima Martins Lopes, emprestada para a Escola Nenê Lourenço (fls. 184) e para as funções de serviços gerais; Suzi Maria Camilo, com a mesma função de serviços gerais na Creche Maria Silveira Matos (fls. 183); Adriléia Alves Ferreira, serviços gerais, emprestada para a Escola Nenê Lourenço (fls. 182) e Raquel Pita da Silva Pereira, também para as funções de serviços gerais na Creche Maria Silveira Matos (fls. 181), junto ao Município”.

“A relação da Associação e a sua submissão aos interesses do Município se revelam na composição da diretoria: funcionários comissionados da própria Prefeitura (fls. 117)”.

“O interesse é patente”.

“A utilização dos recursos públicos e a contratação sem a prestação de contas nos remete a improbidade”.

“Observe-se que a Associação era custeada de forma intensa pelo Município de Ribeirão Corrente e enquadra-se no preceito da lei, como entidade custeada pelo erário público [artigo 1º de Improbidade: (...) 'custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual']”.

“Subtraiu-se do Município de Ribeirão Corrente a necessidade de

realização de concursos públicos, situação fora dos interesses do Prefeito Municipal, pela necessária publicidade do certame e sua impessoalidade, e realizou-se a contratação de modo terceirizado”.

“Ou seja”.

“Através da Associação Promocional, conduzida pelos funcionários públicos comissionados, indicados e nomeados pelo Prefeito Municipal, e com a utilização de verba pública de forma intensa, realizou-se a contratação de pessoas do âmbito de interesse do Prefeito Municipal, sem concurso público, e destinou-os, posteriormente, para trabalho no próprio Município de Ribeirão Corrente”.

“Evidentemente, não somente o Prefeito Municipal Fernando Antônio Carlos de Figueiredo responde pelas ações de improbidade”.

“O pessoal de comando da Associação Promocional, sua Diretora Fátima Lúcia Figueiredo de Matos (irmã do Prefeito) e, novamente, imbricada na fraude pública, seus Conselheiros fiscais e Tesoureiro, João Batista Bertanha Catta, Maurestino Messias Nunes e Marcílio Benedito da Silva, também são responsáveis”.

“Tinham ciência da fraude executada pela destinação de empregados da Associação Promocional, com a utilização de verba pública, e, mesmo com a possibilidade de negarem a ação, ou impedirem a concretização da fraude, se silenciaram”.

“Muito mais grave se mostram as suas condutas, se comparadas aos empregados contratados”.

“Tinham comando”.

“Podiam ter obstado a fraude”.

“Os nomeados, pessoas simples da comunidade, prestaram o serviço ao Município, e sem nenhuma ingerência na cadeia de comando”.

“A própria Diretora, irmã do Prefeito, beneficiou-se, enquanto Diretora da Escola, com o recebimento de quatro funcionários destinados pela Associação”.

“E tão patente era a dependência da Associação do erário público municipal, veio a informação de seu fechamento com a finalização dos repasses públicos”.

“A Associação serviu aos interesses do Prefeito Municipal, de modo claro, com troca de favores”.

“É de clareza meridiana a fraude executada, e não existe possibilidade da escusa pelos Diretores da entidade”.

Presentes, assim, na espécie, as situações censuradas inseridas no disposto nos artigos 10, *caput* e inciso VIII, e 11, *caput* e inciso V, ambos da Lei nº. 8.429/92, acerca dos quais incidiram não apenas os corréus Fátima (ex-presidente da APRICO) e Fernando, ex-prefeito do Município de Ribeirão Corrente, seu irmão, mas também os corréus *(i) João Batista Bertanha Catta — falecido* (ex-tesoureiro da APRICO), *(ii)*

Maurestino Messias Nunes e (iii) Marcílio Benedito da Silva (estes dois últimos, na condição de ex-conselheiros fiscais da APRICO).

(3º fato): Contratação de pessoal, também sem prévio concurso público, e utilização de bens públicos para interesses eminentemente privados, mediante parceria mantida entre a ***APRICO, o Município de Ribeirão Corrente e a empresa GS Plásticos Limitada***, em indevido benefício econômico e político do vereador Antonio de Pádua Alves. Participaram da conduta ímproba os ***corrêus Fernando (ex-prefeito), Antonio de Pádua (vereador) e sua empresa, João Pereira*** (presidente na época da APRICO, falecido no curso da ação – fls. 884/885, 886-verso e 908), ***João Batista Bertanha Catta (falecido), Ademar Gonçalves e Marcilio Benedito da Silva*** (ex-tesoureiros e conselheiro fiscal da APRICO).

Por força da parceria estabelecida entre o Município de Ribeirão Corrente, a empresa GS Plásticos e a APRICO, funcionários foram contratados, novamente sem concurso público, para exercerem trabalho remunerado, mediante a utilização de espaço e patrimônio públicos.

A APRICO forjou o documento denominado ***“Termo de Adesão ao Trabalho Voluntário”***, conforme a Lei Federal nº. 9.608/98, sem nenhuma formalidade inerente ao regime jurídico-administrativo, com o objetivo de prestar serviços na área de pintura, embalagem e empacotamento de brindes, em parceria com o Município de Ribeirão Corrente e empresas, sem nenhum tipo de remuneração ou pagamento, mas

apenas o ressarcimento de despesas (fls. 73/90).

A beneficiária dessa parceria foi a empresa corrê GS Plásticos e não a APRICO, mediante remuneração sob o rótulo de *'ressarcimento de despesas'*. Novamente, a APRICO, em conluio com o corrêu Fernando (ex-prefeito) e com sua irmã (corrê Fátima), além do vereador Antonio de Pádua Alves, foi utilizada para o recrutamento de pessoal para a prestação de serviços de natureza privada. A APRICO, no que lhe cabe, foi remunerada pelos serviços prestados pela empresa GS Plásticos (fls. 99/104), tendo recebido o total de R\$ 131.054,09 no exercício de 1999 (laudo de fls. 1405/1407).

Dentro desse emaranhado de interesses públicos e privados, a empresa corrê GS Plásticos foi beneficiada com a entrega de veículo de propriedade do Município de Ribeirão Corrente para a consecução de suas finalidades lucrativas. Para não atrair a desconfiança alheia, a placa do referido veículo, de titularidade do Município, foi retirada, conforme o laudo do Instituto de Criminalística de fls. 168/170. A placa original do veículo Kombi, que era GG-0194, foi trocada pela placa GI-3095, a qual pertencia a um Ford/Belina II, ano 1978 (ambulância de cor branca, alterada posteriormente para cinza, hoje pertencente a um particular, sob a placa BKP-9512). O referido veículo já havia pertencido ao Município, tendo sido desafetado e alienado para particular (vide fls. 127).

O veículo sobredito, com placa GI-3095, que foi alterada, era utilizado pela empresa GS Plásticos, conforme os documentos de fls. 112/114 (nota fiscal de venda de combustível). Para incrementar seu capital político, foi pintada a seguinte mensagem de cunho eminentemente

eleitoreiro: *“Mais emprego para Ribeirão Corrente”* (fls. 115/116).

A participação do vereador Antonio de Pádua Alves e sua firma individual Antonio de Pádua Alves Ribeirão Corrente ME. foi explanada com propriedade pelo MM. Juiz *a quo* na sentença (fls. 1697/1699):

“A exploração da mão-de-obra é claramente observada na relação estabelecida pela empresa GS Plásticos com a Associação Promocional e a ausência de cumprimento da legislação [Lei nº. 9.608/1998 - fls. 395], sobre o trabalho voluntário”.

“Os recursos eram repassados pela empresa GS Plásticos (fls. 101/104 e 1405/1407) para a Associação, e esta realizava a 'contratação' das pessoas para a prestação do serviço: serviço este executado no interesse da empresa”.

“E todos os envolvidos, o Prefeito Municipal Fernando Antônio, a Associação pelo seu Presidente João Pereira, e o Vereador Antônio de Pádua Alves, gerenciavam as contratações, com nítido interesse pessoal e eleitoral, com a realização dos pagamentos, situação verificada pelos relatos colhidos na instrução (fls. 1480/1482)”.

“O próprio Vereador Antônio Carlos confirma a sua atividade, qual seja, a seleção de pessoal para o exercício dos serviços, a serem executados para benefício da empresa (fls. 1479)”.

“E o Vereador também recebeu pelos 'serviços prestados' no

recrutamento valores destinados à Associação (fls. 105/111 e 1090). Verdadeira mistura do interesse privado no âmbito público, nítido interesse pessoal, ausência de critério objetivo de seleção, e benefício de empresa sem nenhuma vantagem ao Poder Público Municipal”.

“A Associação era utilizada para a prestação de serviços para a empresa GS Plásticos, com base na sua natureza e seu apelo filantrópico”.

“A empresa utiliza-se dos serviços das pessoas indicadas pela Associação recrutadas no interesse econômico da empresa e pessoal dos integrantes do Município, sem nenhuma legalidade estabelecida com critério objetivo”.

“E a mistura completa do bem público ao interesse do particular se verifica na utilização do veículo citado (Volkswagen Kombi) e de espaço público cedido para terceiro (CRIARC), ou seja, a entrega para empresa privada de patrimônio público para a sua utilização, e um terreno alugado pela Prefeitura Municipal para a execução das atividades”.

“Onde era para conjugar os interesses das pessoas idosas, realizavam-se serviços para a empresa. Nitidamente a confusão do espaço público com o interesse privado, revelando a promiscuidade indicada”.

“Sobre o veículo utilizado pela empresa revelam-se inúmeras irregularidades: desde a troca da placa para evitar a identificação de bem público, a sua plena utilização para transporte de mercadorias da empresa GS Plásticos (fls. 168/170)”.

“A relação de intimidade e de interesse se verifica também na forma de

arregimentação das famílias para a prestação do serviço”.

“E, aqui, como se relatou, a ação do Vereador Antônio de Pádua Alves ('Padinha') buscando famílias para a prestação do serviço de interesse da empresa”.

“Não havia registro de funcionários pela empresa, com completa ilegalidade na prestação do serviço, e a ausência do recolhimento de verbas trabalhistas”.

“A gratuidade da contratação da mão-de-obra, pois serviço prestado no limite de programa social (fls. 73/90), é combatida assertiva, na exata constatação da utilização ilegal de famílias para a prestação de serviço para empresa com finalidade lucrativa, servindo a Associação, e novamente, para ponte das ilegalidades”.

“Tudo, conforme informações do vereador (fls. 1479) e relato das pessoas que prestaram serviços (fls. 1482 - Juliana, fls. 1481 - Maraiza e fls. 1480 - Maria da Silva)”.

“As irregularidades e as ilegalidades não se restringiram a prestação dos serviços para a empresa”.

“Valores monetários transferidos pela empresa GS Plástico para a Associação serviram para pagamento dos serviços prestados pelo Vereador na seleção das famílias (fls. 50/56)”.

“Chegou-se, além da alteração da placa de identificação do veículo, realizar propaganda com nítido interesse eleitoral, inscrevendo no veículo

a frase 'Mais Emprego para Ribeirão Corrente' (fls. 60)”.

“O caminho foi revelado na investigação inicial inquérito civil - e comprovada na instrução processual”.

“É o relato”.

Pelos elementos probatórios constantes dos autos, fica clarividente que o comportamento dos envolvidos teve a intenção de satisfazer interesses pessoais, com a utilização da estrutura da APRICO, presidida pelos corréus Fátima (irmã do ex-prefeito) e João Pereira (falecido e excluído da lide), e também da influência do corréu Fernando, que chefiava o Município de Ribeirão Corrente na época, além do vereador Antonio de Pádua e dos demais subalternos (fls. 2318/2319):

“O vereador Antônio de Pádua Alves, por critérios subjetivos, determinava quem seriam os beneficiários e, segundo a prova testemunhal, ele era o responsável pelo 'ressarcimento das despesas' dos trabalhadores voluntários e em dinheiro. O dinheiro, com a conivência do presidente da APRICO João Pereira e do tesoureiro Ademar Gonçalves, era manipulado por Antonio de Pádua Alves, que recebeu da APRICO a título de ressarcimento ou de remuneração a quantia de R\$ 5.758,90”.

“Os trabalhos de pintura e embalagens de brindes, de interesse da G. S. PLÁSTICOS LTDA eram realizados em um terreno alugado pelo Município de Ribeirão Corrente, com autorização de Fernando Antônio Carlos de Figueiredo e, cedido pela municipalidade formalmente para a CRIARC Clube Recreativo dos Idosos e Aposentados de Ribeirão

Corrente, procurando com isso dissimular suas estreitas relações com a APRICO e com o convênio com a G. S. PLÁSTICOS LTDA”.

(...)

“A empresa G. S. Plásticos Ltda valeu-se da 'parceria' com a APRICO e com o Município para lucrar, para burlar a legislação trabalhista e previdenciária em detrimento dos aderentes, pois serviço voluntário só é permitido em entidade pública de qualquer natureza. Nem se alegue que a APRICO é instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, como prevê a lei federal nº. 9.608/98, pois no caso a APRICO só intermediou o negócio. O verdadeiro destinatário dos serviços não era a APRICO , mas a G. S. Plásticos Ltda, empresa com fins lucrativos, cujos objetivos obviamente não coincidem com os permitidos para a realização de tais serviços”.

Presentes, assim, na espécie, as situações censuradas ora inseridas no disposto nos artigos 9º, incisos I, IV e XII, 10, *caput* e incisos II, XII e XIII, e 11, *caput* e inciso V, todos da Lei nº. 8.429/92, acerca dos quais incidiram os *corréus Fernando (ex-prefeito), Antonio de Pádua (vereador) e sua empresa, João Pereira* (ex-presidente da APRICO, falecido no curso da ação civil pública), *João Batista Bertanha Catta (falecido), Ademar Gonçalves e Marcilio Benedito da Silva* (ex-tesoureiros e conselheiro fiscal da APRICO), *além da empresa GS Plásticos.*

(4º fato): Autorização de pagamento de transferências e/ou licenciamentos de veículos particulares, com a responsabilização dos *corréus Fernando (prefeito)*, os tesoureiros do Município, *Agnaldo Donizeti Pereira e Antonio Franco Martins*, os quais autorizaram os pagamentos.

O corrêu Fernando (ex-prefeito), sem expressa previsão legal, autorizou o pagamento de transferências e/ou licenciamentos de veículos particulares. O depoimento da *testemunha Alair Aparecida Dias de Senne*, sócia e proprietária da Auto Escola e Despachante Senne, é bastante esclarecedor (fls. 145/147). Alair afirmou que parte dos pagamentos feitos em favor de seus clientes era realizada pelo Município, a pedido do ex-prefeito Fernando, o qual custeava a transferência de veículos. Em algumas ocasiões, o cliente comparecia com um cheque do próprio Município em valor correspondente ao custo da transferência. A relação de fls. 132/134 identifica a quantidade de veículos particulares que foram transferidos para o Município.

Segundo admitiu o tesoureiro da época dos fatos, *Agnaldo Donizeti Pereira*: “(...) pedia para que os recibos fossem emitidos sem que constasse o número das placas de referidos veículos, para dissimular a improbidade administrativa, revelando que todos os requeridos agiam sabendo que dilapidavam o patrimônio público. afirmou que era 'voz corrente na cidade' o pagamento efetuado pelo Prefeito Municipal, Fernando Antônio Carlos de Figueiredo (fl. 89)” – fls. 2320.

Dessa forma:

“Novamente, a utilização sem carinho ao erário público, em total despautério com a coisa pública, custeando dívida privada dos proprietários dos veículos, sem nenhuma base jurídica, e, certamente, com a supressão das necessidades da comunidade, tão carente como a de Ribeirão Corrente”.

(...)

“Os tesoureiros municipais tinham ciência da ilicitude, Antônio Franco Martins e Agnaldo Donizeti Pereira”.

“De forma ativa, e sem nenhuma irresignação com a ilicitude, controlavam os pagamentos recebidos e orientavam a emissão dos recibos pelos serviços prestados”.

“As alegações da ausência de conhecimento e a possibilidade do manejo dos pagamentos, pois estes vinham dos empenhos diretamente do Prefeito Municipal, sem nenhuma ingerência dos funcionários, não ecoa”.

“Evidentemente, não havia interferência na realização do empenho, mas havia a necessária conferência pelo setor encarregado do recebimento”.

“O próprio sócio proprietário do Despachante informa, e não houve contrariedade específica (fls. 133/137), a ação perpetrada na prestação dos serviços, com a informação do tesoureiro da necessidade de não identificação dos veículos beneficiados, com o objetivo nítido de furtar-se a responsabilidade (fls. 1091)”.

“Não há escusa”.

“E toda a comunidade tinha ciência da utilização do expediente pelo Município, com mais intensidade, os funcionários”.

A responsabilidade dos corrêus Fernando (ex-prefeito) e dos tesoureiros municipais Agnaldo Donizeti Pereira e Antonio Franco Martins é irrefutável, pois também autorizaram os pagamentos ilegais, acobertando o uso sem previsão legal do dinheiro público para o pagamento de dividas (licenciamentos e transferências) de veículos particulares.

Presentes, assim, na espécie, as situações censuradas ora inseridas no disposto nos artigos 10, *caput* e incisos IX e XI, e 11, *caput*, ambos da Lei nº. 8.429/92, acerca dos quais incidiram os ***corrêus Fernando (ex-prefeito do Município de Ribeirão Corrente)*** e os ***tesoureiros municipais Agnaldo Donizeti Pereira e Antonio Franco Martins***.

(5º fato): Doação ilegal de veículo para a APRICO, a qual se utilizou do produto da venda para pagamento de dívida do Município perante o mecânico Fransérgio da Silva pelos serviços prestados em carros oficiais.

No decorrer da instrução, ao contrário do que alegou o *parquet* na demanda, não se constatou que a doação efetuada pelo Município de Ribeirão Corrente para a APRICO tenha se efetivado com fins escusos, especialmente para o pagamento de dívida daquele perante o

mecânico Fransérgio da Silva por serviços prestados em veículos oficiais. Tal imputação passou ao largo do conjunto probatório.

Primeiramente, vale lembrar que a doação foi autorizada pela Lei Municipal nº. 647, de 30/09/99 (fls. 226), mediante prévio estudo de uma comissão que foi formada para a avaliação do veículo, consoante os documentos de fls. 227/228. Nada nos autos indica que o trabalho da comissão atendeu a propósitos ilícitos do corrêu Fernando (ex-prefeito).

A doação teve por objeto apenas a carcaça de uma ambulância antiga (marca Chevrolet, tipo Caravam, modelo 1986) e não um veículo automotor que (ao que parece) estaria apto para ser colocado em circulação. Portanto, a doação atendeu a um valor simbólico de R\$ 12,00, de modo que não representa, até pela inexistência de prova em sentido contrário, de que houve dilapidação do patrimônio público do Município de Ribeirão Corrente e/ou de que a alienação – repita-se – atendeu a interesses ilícitos do corrêu Fernando para quitar dívida salarial de titularidade de servidor municipal.

Ademais, após a doação, não se tem notícia nos autos (salvo a alegação do *parquet*, isolada nos autos, por representação escrita feita pelo presidente do Partido dos Trabalhadores – PT do Município de Ribeirão Corrente, mas sem a devida demonstração – fls. 57/61) de que o veículo foi efetivamente desviado de seu real propósito.

Em acréscimo, em resposta ao quesito 13 do *parquet*, a perita judicial afirmou que: **“(...) Não foram encontrados os documentos que identifiquem tal dívida ou operação”** (fls. 1091).

Assim, com exceção dos quatro (4) demais fatos acima aludidos, a doação da carcaça pelo Município de Ribeirão Corrente à APRICO não configurou a prática de ato de improbidade administrativa, consoante a regra do artigo 10, inciso III, da Lei nº. 8.429/92.

Em resumo, pelos quatro (4) fatos imputados a todos os réus, ora reconhecidos como ímprobos, na forma da Lei Federal nº. 8.429/92, o decreto condenatório deve ser mantido, uma vez presente o elemento subjetivo consubstanciado pelo dolo e pela intenção premeditada de praticar ato reprovado por lei.

Dosimetria das penas.

Quanto à dosimetria das penas previstas no artigo 12 da Lei nº. 8.429/92, já decidiu o *E. STJ* que: **“(...) Cada inciso do artigo 12 da Lei nº. 8.429/1992 traz uma pluralidade de sanções, que podem ser aplicadas cumulativamente ou não, ainda que o ato de improbidade tenha sido praticado em concurso de agentes (...)”** (*REsp 1283476/RJ, Relatora Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/11/2013, DJe 29/11/2013*).

Além disso: **“(...) De acordo com o artigo 12 da Lei nº. 8.429/92, nos casos de condenação por prática de ato de improbidade administrativa, na fixação das penas, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, o Juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial**

obtido pelo agente, fazendo atuar a ponderação entre a infração e sua sanção (proporcionalidade) (...) Deve o Magistrado aplicar a dosimetria, tanto na fixação das espécies de sanções a serem cominadas, de forma isolada ou cumulada, quanto na fixação do *'quantum'* da pena, alusiva a cada uma delas (...)” (*REsp 987.598/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, j. 27/08/2013*).

É indubitoso que: “(...) No que concerne às sanções aplicadas pelo cometimento de ato de improbidade administrativa, é possível a revisão da dosimetria das penas no caso de se constatar a desproporcionalidade entre os atos praticados e as sanções impostas pelo tribunal de origem (...)” (*AgInt no REsp 1853357/SP, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 31/08/2020, DJe 03/09/2020*).

No mesmo sentido: (1) *AgInt no REsp 1584268/RS, Relator Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, recurso julgado em 26/05/2020, DJe 20/08/2020*; (2) *REsp 1689763/PB, Relatora Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, recurso julgado em 03/10/2019, DJe 07/10/2019*; (3) *AgInt no AREsp 805.290/SP, Relator Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, recurso julgado em 05/06/2018, DJe 08/06/2018*.

De outra parte, também é certo que: “(...) O artigo 12 da

Lei nº. 8.429/92 atribui ao Judiciário a realização da dosimetria da pena, tomando-se por base a gravidade da conduta, a extensão do dano e o proveito patrimonial obtido pelo agente. Nesse contexto, cabe ao Tribunal 'a quo' fixar as penalidades em obediência aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade e aos fins sociais a que a Lei de Improbidade Administrativa se propõe. Nesse sentido: *REsp 1231402/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/04/2012, DJe 02/02/2015; REsp 1141721/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/04/2010, DJe 19/05/2010 (...)* (EDcl no AgInt no AREsp 1008646/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/10/2018).

As sanções aplicadas aos réus, na visão desta **C. Câmara**, harmonizam-se com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Logo, com exceção das sanções aplicáveis ao réu João Batista Bertanha Catta, falecido no curso da demanda, as quais devem ser dimensionadas para seus sucessores, nos limites legais, conforme se fará adiante, todas as demais penas têm base na Lei nº. 8.429/92, diante da gravidade das condutas dolosas reprovadas na ação, da extensão do dano e do proveito patrimonial obtido pelos agentes, quais sejam:

(1) Primeiro fato: cumulação de vencimentos indevidamente pela Professora Fátima Lúcia Figueiredo de Matos. Subsunção do fato ao disposto no artigo 10, *caput* e inciso XII, da Lei nº. 8.429/92.

(i) Fernando Antonio Carlos de Figueiredo: **(a)** ressarcimento ao erário da diferença não solvida pela corré Fátima, isto é, R\$ 23.248,81; e **(b)** multa civil equivalente a cem por cento (100%) dos valores recebidos indevidamente pela corré Fátima, isto é, R\$ 47.702,71, com os encargos legais (juros e correção monetária) – fls. 1087/1088;

(ii) Fátima Lúcia Figueiredo de Matos: **(a)** ressarcimento ao erário da diferença que não liquidou, isto é, R\$ 23.248,81; e **(b)** multa civil equivalente a trinta por cento (30%) de R\$ 47.702,71 (valor total que recebeu), com os encargos legais (juros e correção monetária) – fls. 1087/1088;

(2) Segundo fato: promiscuidade com a Associação Promocional de Ribeirão Corrente e a contratação pela entidade de empregados, cedidos para escola e creches municipais. Subsunção do fato descrito ao disposto nos artigos 10, *caput* e inciso VIII, e 11, *caput* e inciso V, ambos da Lei Federal nº. 8.429/92.

(i) Fernando Antonio Carlos de Figueiredo: **(a)** ressarcimento dos valores monetários recebidos pela APRICO do Município de Ribeirão Corrente para a contratação de funcionários em favor deste último, isto é, R\$ 55.628,01, com os encargos legais (juros e correção monetária) – fls. 1089; e **(b)** multa civil equivalente a duas (2) vezes o valor sobredito;

(ii) Fátima Lúcia Figueiredo de Matos: **(a)** ressarcimento dos valores monetários recebidos pela APRICO do Município de Ribeirão Corrente para a contratação de funcionários em favor deste último, isto é, R\$

55.628,01, com os encargos legais (juros e correção) – fls. 1089; e **(b)** multa civil equivalente a trinta por cento (30%) do valor sobredito;

(iii) Maurestino Messias Nunes: **(a)** ressarcimento dos valores monetários recebidos pela APRICO do Município de Ribeirão Corrente para a contratação de funcionários em favor deste último, isto é, R\$ 55.628,01, com os encargos legais (juros e correção) – fls. 1089; e **(b)** multa civil equivalente a trinta por cento (30%) do valor sobredito;

(iv) Marcílio Benedito da Silva: **(a)** ressarcimento dos valores monetários recebidos pela APRICO do Município de Ribeirão Corrente para a contratação de funcionários em favor deste último, isto é, R\$ 55.628,01, com os encargos legais (juros e correção) – fls. 1089; e **(b)** multa civil equivalente a trinta por cento (30%) do valor sobredito;

(3) Terceiro fato: Associação Promocional, empresa GS Plásticos e Município de Ribeirão Corrente, com a contratação de pessoas sem concurso público, irregularmente, e utilização de bens públicos no interesse privado. Subsunção do fato descrito na demanda ao disposto nos artigos 9º, incisos I, IV e XII, 10, *caput* e incisos II, XII e XIII, e 11, *caput* e inciso V, todos da Lei Federal nº. 8.429/92.

(i) Fernando Antonio Carlos de Figueiredo: **(a)** proibição de contratar com o Poder Público, em suas esferas de autuação, ou receber benefícios, incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de cinco (5) anos; e **(b)** multa civil de cinco (5) vezes o valor de seus últimos vencimentos, com os encargos legais;

(ii) Antonio de Pádua Alves: **(a)** proibição de contratar com o Poder Público, em suas esferas de atuação, ou receber benefícios, incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de cinco (5) anos; e **(b)** ressarcimento dos valores recebidos indevidamente (R\$ 5.268,75), com os encargos legais (juros e correção); e **(c)** multa de duas (2) vezes o valor recebido indevidamente;

(iii) Antonio de Pádua Alves Ribeirão Corrente ME: **(a)** proibição de contratarem com o Poder Público, em suas esferas de atuação, ou receber benefícios, incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de cinco (5) anos; e **(b)** multa de duas (2) vezes o valor recebido indevidamente, com os encargos legais (juros e correção);

(iv) Ademar Gonçalves: **(a)** proibição de contratar com o Poder Público, em suas esferas de atuação, ou receber benefícios, incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de três (3) anos; e **(b)** multa civil equivalente a uma (1) vez seu último vencimento;

(v) empresa GS Plásticos: **(a)** proibição de contratar com o Poder Público, em suas esferas de atuação, ou receber benefícios, incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de cinco (5) anos; e **(b)** multa civil equivalente a quatro (4) vezes o valor repassado à APRICO para pagamento de serviços prestados, com os encargos legais (apenas no ano de 1999, foi repassado para a APRICO o valor total de R\$ 131.054,09, segundo a perícia técnica - fls. 1405/1407).

(4) Quarto e último fato ímprobo: pagamento de transferências e/ou

licenciamentos de veículos pelo Prefeito Municipal. Subsunção do fato descrito na demanda ao disposto nos artigos 10, *caput* e incisos IX e XI, e 11, *caput*, ambos da Lei Federal nº. 8.429/92.

(i) Fernando Antonio Carlos de Figueiredo: (a) proibição de contratar com o Poder Público, em suas esferas de atuação, ou receber benefícios, incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de três (3) anos; e (b) ressarcimento aos cofres públicos dos valores (danos) utilizados para pagamento das transferências e licenciamentos indevidamente a serem apurados oportunamente, com os encargos legais; e (c) multa civil equivalente a cinco (5) vezes que serão apurados para fins de ressarcimento do Município;

(ii) Agnaldo Donizeti Pereira: (a) proibição de contratar com o Poder Público, em suas esferas de atuação, ou receber benefícios, incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de três (3) anos; e (b) multa civil equivalente a uma (1) vez o valor do dano atualizado;

(iii) Antonio Franco Martins: (a) proibição de contratar com o Poder Público, em suas esferas de atuação, ou receber benefícios, incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de três (3) anos; e (b) multa civil equivalente a uma (1) vez o valor do dano atualizado.

Penas remanescentes.

Em adição, as sanções a seguir enumeradas aplicadas na sentença pelo MM. Juiz de Direito *a quo* também devem ser preservadas:

(i) Fátima Lúcia Figueiredo de Matos: suspensão dos direitos políticos por cinco (5) anos; **(ii) Agnaldo Donizeti Pereira:** suspensão dos direitos políticos por três (3) anos; **(iii) Antonio Franco Martins:** suspensão dos direitos políticos por três (3) anos; **(iv) Ademar Gonçalves:** suspensão dos direitos políticos por três (3) anos; **(v) Marcilio Benedito da Silva:** suspensão dos direitos políticos por três (3) anos; **(vi) Maurestino Messias Nunes:** suspensão dos direitos políticos por três (3) anos.

Porém, em relação aos réus **(i) Antonio de Pádua Alves** e **(ii) Fernando Antonio Carlos de Figueiredo**, são aplicadas as seguintes sanções: **(a)** suspensão dos direitos políticos por cinco (5) anos; e **(b)** perda da função pública, atingindo apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que detinham com o Poder Público na época do cometimento da infração, consoante a regra jurídica do artigo 12, § 1º, da Lei nº. 8.429/92 (incluído pela nova Lei nº. 14.230/21).

De outra banda, sobre a **multa civil** prevista na Lei nº. 8.429/92, empresta-se novamente a lição de **Marino Pazzaglini Filho** na obra acima referida (*'Lei de Improbidade Administrativa Comentada, Aspectos Constitucionais, Administrativos, Civis, Criminais, Processuais e de Responsabilidade Fiscal'*, Editora Atlas):

“Trata-se de sanção civil pecuniária, graduada conforme a espécie do ato de improbidade administrativa, objeto da persecução civil, e imposta na sentença que julga procedente a ação civil respectiva, motivadamente entre os limites mínimo e máximo previstos nos incisos do artigo 12 da LIA (...)”.

(...)

“A multa civil não tem natureza indenizatória, mas simplesmente punitiva. E, perante a sua índole genuinamente corretiva, não se estende aos sucessores do agente condenado por improbidade”⁴.

Na hipótese, é certo que a sanção em discussão (multa civil) é prevista autonomamente ao ressarcimento integral do dano provocado ao patrimônio público, o que determina também a sua aplicação para a punição dos réus responsáveis pela prática dos atos ímprobos.

O decreto de indisponibilidade dos bens dos réus deve ser mantido, na forma do que prescreve o disposto no artigo 16, *caput*, da Lei nº. 8.429/92 (redação da superveniente Lei nº. 14.230/21), a fim de que se assegure o integral ressarcimento do dano ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito, independentemente de demonstração de dilapidação e/ou de tentativa de dilapidação de patrimônio para a configuração do *periculum in mora*, especialmente porque se mantém a sentença que reconheceu a prática de atos de improbidade administrativa, conforme já decidiu o *E. STJ*: **“(...) Em interpretação ao referido dispositivo, esta Corte Superior firmou o entendimento de que a decretação de indisponibilidade de bens em ACP por Improbidade Administrativa dispensa a demonstração de dilapidação ou a tentativa de dilapidação do patrimônio para a configuração do ‘periculum in mora’, o qual está implícito ao comando normativo do artigo 7º da Lei nº.**

⁴ Páginas 145 e 146.

8.429/1992, bastando a demonstração do 'fumus boni juris' que consiste em indícios de atos ímprobos (*REsp. 1.366.721/BA, Rel. p/acórdão Min. OG FERNANDES, DJe 19.9.2014*) (...)” (*AgInt no AREsp 1175545/GO, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, recurso julgado em 25/05/2020, DJe 28/05/2020*).

De outro lado, também já definiu o *E. STJ* que: “(...) a orientação jurisprudencial deste Superior Tribunal de Justiça não impede que a medida de indisponibilidade recaia sobre os ativos financeiros da parte que figura como requerida na ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Nesse sentido, diversos julgados: *REsp 1820170/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/09/2019, DJe 14/10/2019; AgInt no REsp 1729571/MG, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/10/2018, DJe 30/10/2018; AgInt no REsp 1591502/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/08/2017, DJe 28/08/2017 (...)*” (*AgInt no REsp 1839716/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, j. 22/04/2020, DJe 27/04/2020*).

A perda da função pública não se executa necessariamente (ou provisoriamente) à época contemporânea dos fatos imputados ao agente reputado ímprobo. Isso porque, conforme a orientação do artigo 12, § 9º (redação da Lei nº. 14.230/21), combinado com o artigo 20, *caput*, ambos da Lei nº. 8.429/92, “a perda da função pública e a suspensão dos

direitos políticos só se efetivam como trânsito em julgado da sentença condenatória”. No entanto, a referida sanção atingirá apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente detinha com o Poder Público na época do cometimento da infração, nos termos do artigo 12, § 1º, da Lei nº. 8.429/92 (incluído pela Lei nº. 14.230/21). Igualmente, a regra sobredita também se aplica em favor dos réus *(i) Antonio de Pádua Alves* e *(ii) Fernando Antonio Carlos de Figueiredo*, réus que, na sentença, também foram condenados à sanção de perda da função pública.

Portanto, o recurso de apelação do *parquet* deve ser provido, em parte, para que os *corrêus Ademar Gonçalves, Agnaldo Donizeti Pereira, Antônio Franco Martins, Fátima Lúcia Figueiredo de Matos, Marcilio Benedito da Silva e Maurestino Messias* sejam condenados à perda da função pública, cuja sanção atingirá apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que detinham com o Poder Público na época do cometimento da infração, nos termos do artigo 12, § 1º, da Lei nº. 8.429/92 (incluído pela Lei nº. 14.230/21).

Relativamente ao *réu João Batista Bertanha Catta, falecido no curso da ação*, as sanções legais devem ser redimensionadas em relação aos seus sucessores *Aparecida da Graça de Oliveira Catta (viúva), Felipe de Oliveira Bertanha Catta e Guilherme de Oliveira Bertanha Catta (filhos)*, na forma do artigo 8º da Lei nº. 8.429/92 (redação anterior à Lei nº. 14.230/21). Portanto, tais sucessores ficam sujeitos apenas e tão-somente à obrigação de reparar os danos causados aos cofres públicos, até o limite do valor respectivo da herança, excluídas as demais sanções fixadas na sentença em tela.

Finalizando, reforma-se parcialmente a sentença (fls. 1671/1727) para: **(i)** afastar do decreto condenatório o reconhecimento da prática de ato de improbidade administrativa pela doação do veículo objeto da Lei Municipal nº. 647, de 30/09/99 (marca Chevrolet, tipo Caravam, modelo 1986 - fls. 226) para a APRICO; **(ii)** condenar os ***réus Ademar Gonçalves, Agnaldo Donizeti Pereira, Antônio Franco Martins, Fátima Lúcia Figueiredo de Matos, Marcilio Benedito da Silva, Maurestino Messias, Antonio de Pádua Alves e Fernando Antonio Carlos de Figueiredo,*** à perda da função pública, cuja sanção atingirá apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que detinham com o Poder Público na época do cometimento da infração, nos termos do artigo 12, § 1º, da Lei nº. 8.429/92 (incluído pela Lei nº. 14.230/21); e **(iii)** ressaltar que ***Aparecida da Graça de Oliveira Catta (viúva), Felipe de Oliveira Bertanha Catta e Guilherme de Oliveira Bertanha Catta (filhos),*** sucessores do ***réu João Batista Bertanha Catta, falecido no curso da ação,*** ficam sujeitos apenas e tão-somente à obrigação de reparar os danos causados aos cofres públicos, até o limite do valor respectivo da herança, excluídas as demais sanções, com fundamento no disposto no artigo 8º da Lei nº. 8.429/92 (redação anterior à novel Lei nº. 14.230/21).

Quanto ao restante, mantém-se a sentença.

É o que se decide.

Posto isso: **(i) nega-se provimento aos recursos de apelação dos réus (1) Fátima Lúcia Figueiredo de Matos, (2) Ademar Gonçalves, (3) Marcilio Benedito da Silva, (4) empresa GS Plásticos e (5) Agnaldo Donizeti Pereira; e (ii) dá-se provimento parcial ao recurso de apelação**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

do 'parquet' e também aos recursos de apelação dos réus (1) Antonio de Pádua Alves e Antonio de Pádua Alves Ribeirão Corrente ME, (2) Fernando Antonio Carlos de Figueiredo e (3) João Batista Bertanha Catta (falecido).

OSVALDO DE OLIVEIRA

Relator

..

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0013972-37.2000.8.26.0196

Comarca de Franca – VFP – Juiz Aurélio Miguel Pena

Apelantes e reciprocamente apelados:

MINISTÉRIO PÚBLICO (autor) x FÁTIMA LÚCIA FIGUEIREDO MATOS
e outros (réus)

DECLARAÇÃO DE VOTO Nº 35.913.4

Declaro voto divergente.

Na origem, ação de improbidade administrativa ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO em face de FERNANDO ANTÔNIO CARLOS DE FIGUEIREDO, FÁTIMA LÚCIA FIGUEIREDO DE MATOS, JOÃO BATISTA BERTANHA CATTÁ, ANTÔNIO DE PÁDUA ALVES, GS PLÁSTICOS LTDA, ADEMAR GONÇALVES, AGNALDO DONIZETI PEREIRA, MARCÍLIO BENEDITO DA SILVA, MAURESTINO MESSIAS NUNES, ANTÔNIO DE PÁDUA ALVES, RIBEIRÃO CORRENTE (ME), ANTÔNIO FRANCO MARTINS e ASSOCIAÇÃO PROMOCIONAL DE RIBEIRÃO CORRENTE (APRICO), objetivando a condenação dos réus às penas previstas no art. 12, incisos I, II e III, da Lei nº 8.429/92, além de ressarcimento ao erário pelos danos causados.

A r. sentença, de relatório adotado (fls. 1671/1727), **julgou procedente a presente ação civil pública** para reconhecer a prática de atos de improbidade administrativa na condução do erário e relações estabelecidas com as entidades privadas no exercício de cargos públicos e funções e declarou nulos os atos administrativos praticados em todos os fatos narrados (doação de veículo, contratação de professora, pagamento de licenciamentos e

transferências de veículos).

Recorrem contra a sentença: Fátima Lúcia Figueiredo de Matos **(fls. 1.780/1.805)**, alega a nulidade da sentença por ausência de fundamentação específica, não deferimento de produção de prova complementar, não apreciação dos fundamentos da defesa preliminar e inépcia da inicial. Pedido: absolvição judicial ao fundamento de desconhecer a impossibilidade de cumulação dos proventos das esferas Municipal e Estadual, já houve ressarcimento ao erário dos valores recebidos indevidamente; os atos praticados enquanto presidente da APRICO não causaram prejuízo ao erário

Ademar Gonçalves **(Fls. 1.850/870)**, João Batista Bertanha Catta, falecido, **(fls. 1.875/897)**, Marcílio Benedito da Silva **(fls. 1.943/966)**, alegam em preliminar a nulidade da sentença por falta de descrição da conduta e subsunção à LIA, abuso do direito de ação e ilegitimidade passiva, no mérito, requer a reforma da decisão por não ter praticado de improbidade; ausência de dolo; subsidiariamente: afastada a sanção de suspensão dos direitos políticos e indisponibilidade de patrimônio, ou a redução da multa civil.

Fernando Antônio Carlos de Figueiredo (fls. 1.904/940), e Antônio de Pádua Alves e Antônio de Pádua Alves Ribeirão Corrente ME **(fls. 1.974/2.002)**, alegam em preliminar de nulidade da sentença por violação ao princípio da congruência, em desconformidade com a capitulação na inicial ministerial; falta de descrição da conduta e ilegitimidade passiva, pleiteiam a reforma da decisão por não terem praticado de improbidade; ausência da prática de ato que tenha causado dano ao erário e de dolo; subsidiariamente: afastada a sanção de suspensão dos direitos políticos, ressarcimento ao erário e multa civil e indisponibilidade de patrimônio, ou a redução da multa civil.

Fernando Antônio Carlos de Figueiredo **(fls. 1.904/940)**,

alega em preliminar a nulidade da sentença por falta de descrição da conduta e subsunção à LIA, abuso do direito de ação e ilegitimidade passiva; requer a reforma da decisão por ausência de ilegalidade nos atos praticados; falta de comprovação de dolo; subsidiariamente: afastada a sanção de suspensão dos direitos políticos, ressarcimento ao erário e multa civil e indisponibilidade de patrimônio, ou a redução da multa civil.

O Ministério Público do Estado de São Paulo **(fls. 2.059/2076)**, pugna pela imposição da pena de perda da função pública que exerça ou venha a exercer aos réus Fátima Lúcia, João Batista, Maurestino, Marcílio, Ademar, Agnaldo e Antônio Franco.

Já a GS Plásticos **(fls. 2.110/2.128)**, requer a nulidade da sentença por ausência de defesa prévia e por ser *ultrapetita*, pois condenação excessiva e em desacordo com pedido inicial; afastamento ou redução da multa civil.

Por fim, Agnaldo Donizeti pereira **(fls. 2.129/2.174)**, sustenta violação da legislação processual porque a exclusão de João Pereira se deu sem oitiva dos demais réus; ausência de lesão ao erário, não detinha poder decisório.

Parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça pelo provimento dos recursos para absolvição dos réus MARCÍLIO BENEDITO DA SILVA e MAURESTINO MESSIAS NUNES; desprovimento dos demais recursos.

Votos vencedores dos eminentes Desembargadores Osvaldo de Oliveira, Edson Ferreira, Souza Nery e Souza Meirelles, Relator, 3º, 4º e 5º Juízes, respectivamente, que deram parcial provimento ao recurso de apelação do MP e dos corréus João Batista (falecido), Antônio de Pádua e sua microempresa, Fernando Antônio; e negaram provimento aos recursos de

apelação dos corréus Fátima Lúcia, Ademar Gonçalves, Marcílio, G.S. Plásticos e Agnaldo Donizeti Pereira.

Fundamentação

Em que pesem os fundamentos expendidos pelo eminente Relator, meu voto negava provimento do recurso de apelação do *Parquet*, dava provimento ao recurso do réu Marcílio Benedito da Silva, e parcial provimento aos recursos de Fernando Antônio e Fátima Lúcia, para ajustar a dosimetria das penas.

Ao fim e ao cabo, a eminente Procuradoria Geral de Justiça concluiu que não foram reunidos elementos suficientes para a confirmação da r. sentença condenatória em relação aos réus Marcilio Benedito da Silva e Maurestino Messias Nunes, ex-conselheiros fiscais da APRICO – Associação Promocional de Ribeirão Corrente **(fls. 2.298/2.326)**.

Como ponderou o ilustre e zeloso Procurador de Justiça Nilo Spinola Salgado Filho:

“Com relação aos réus Marcilio benedito da Silva e Maurestino Messias Nunes, a ação não procede.

Imputa-se a ambos a responsabilidade pelas ilicitudes e improbidades administrativas decorrentes do uso da APRICO Associação Carlos de Figueiredo e Antônio de Pádua Alves e por Fátima Lúcia Figueiredo de Matos. Ocorre que Marcílio Benedito da Silva e Maurestino Messias Nunes exerciam as funções de Conselheiros Fiscais da APRICO e segundo os Estatutos Sociais desta **entidade não eram responsáveis pelo controle dos atos praticados pelo Presidente.**

Nos termos do artigo 26 dos Estatutos Sociais, a função do Conselho Fiscal

é opinativa (fl. 193).

Por esse motivo, embora se possa questionar a passividade de Marcílio Benedito da Silva e Maurestino Messias Nunes com relação aos rumos da APRICO, **não se vislumbra que esta tenha sido a causa ou a concausa das improbidades administrativas relatadas e provadas nos autos envolvendo a entidade.**

A Lei nº 14.230, 25/10/2021 não contempla tipificação de improbidade culposa; exige descrição (e prova) de conduta dolosa para configuração de improbidade administrativa.

Sobre esse art. 11 da LIA, na sua redação atual, algumas rápidas considerações são necessárias.

Antes da **Lei nº 14.230/2021**, a LIA dispunha, no art. 11, *caput*, como ato de improbidade, em rol exemplificativo, "**qualquer ação ou omissão** que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e **notadamente** " (grifei).

No entanto, a **Lei nº 14.230/2021** alterou a redação do art. 11, *caput*, para "*a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas*".

Retirou-se da redação anterior as locuções "**qualquer ação**"; substituiu-se o advérbio **notadamente** pela locução **caracterizada por uma das seguintes condutas**; revogou-se determinados incisos, alterou-se a redação e incluiu outros (I a XII), foram incluídos novos parágrafos (§§ 1º a 5º).

Dessarte, com a **nova redação do art. 11 da Lei nº 8.429/92**, para configuração de qualquer ato de improbidade descrito nesse dispositivo, **indispensável a comprovação de uma das condutas dolosas previstas em seu rol taxativo.**

A retroatividade da lei mais benéfica constitui princípio geral de direito, tem previsão interna tanto na Constituição da República (Art. 5º, inc. XL), como no Código Tributário Nacional (art. 106) e no Código Penal (art. 2º, parágrafo único), além de conter respaldo no Pacto de San José Da Costa Rica (art. 9), recepcionado pelo ordenamento jurídico brasileiro com *status* de emenda constitucional.

E nos termos do art. 1º, § 4º, da Lei nº 14.230/21, consta expressamente que devem ser aplicados aos atos de improbidade administrativa os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. Nesse sentido, o entendimento do STJ no RMS 37.031/SP, 1ª Turma, j. em 8.2.2018, de que *o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador*.

A participação dos apelantes Marcílio benedito da Silva e Maurestino Messias Nunes não está fundamentada, a ação de improbidade é o meio adequado de regresso e sancionamento ao maleficiente administrador, a ma-fé deve ser bem demonstrada, não há qualquer prova objetiva da prática de algum ato específico praticado pelos réus, a justificar a condenação por atuação dolosa.

Sem prova certa de conduta dolosa, incide a nova Lei 14.230,

de 2021, conforme o Tema 1.199 do STF:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 1.199 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário para extinguir a presente ação, e, por maioria, o Tribunal acompanhou os fundamentos do voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), vencidos, parcialmente e nos termos de seus respectivos votos, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes. Na sequência, por unanimidade, foi fixada 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”. Redigirá o acórdão o Relator. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 18.8.2022.

Sim, a ação deve ser julgada improcedente, não há comprovação de propósito desonesto pautado em conduta dolosa direcionada a lesar o patrimônio público.

Pelo meu voto, proponho que seja dado provimento ao recurso de apelação de Marcílio Benedito da Silva (e que aproveita ao réu Maurestino Messias Nunes), para julgar improcedente a ação em relação a estes réus.

Prossigo, em exame dos recursos interpostos, mais

especificamente, em relação à dosimetria das penas aplicadas.

No que concerne às sanções aplicadas pelo julgador *a quo*, tem-se que o inconformismo dos réus FERNANDO ANTÔNIO CARLOS DEFIGUEIREDO e FÁTIMA LÚCIA FIGUEIREDO DE MATOS, comportam parcial guarida.

Os fatos pelos quais os réus foram condenados não são estanques, desvinculados uns dos outros; antes, resultam de cometimento sequencial, em contexto único.

Incidente na espécie, tal como ocorre em Direito Penal, o *princípio da consunção*, as infrações mais leves são absorvidas pelas mais graves, de modo a aplicar aos condenados um único feixe de sanções, ao fim de evitar penas exorbitantes. Nesse sentido:

PRINCÍPIO DA CONSUNÇÃO/ABSORÇÃO DE ATOS ÍMPROBOS QUE FIGURAM, AO MESMO TEMPO, DIFERENTES MODALIDADES: ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. FRAUDE EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. CUMULATIVIDADE DE SANÇÕES. MESMO TIPO LEGAL. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA. ELEMENTO SUBJETIVO CARACTERIZADO. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. 1. No caso vertente, não foram aplicadas sanções relacionadas a grupos diversos de ato de improbidade administrativa. Em verdade, as penalidades impostas pelo juízo sentenciante fazem referência, tão somente, àquelas previstas no art. 11 da Lei nº 8.429/1992 (fls. 1.447/1.448), de modo que não há que se falar em indevida cumulação de penas. 2. Não há qualquer óbice a que um único ato de improbidade administrativa seja enquadrado em múltiplas capitulações legais. No entanto, não se faz possível pretender que os responsáveis, na mesma ação,

sejam condenados a penalidades em regime de cumulação decorrente de tipos legais diversos. **Nessas hipóteses, deve ser aplicado o princípio da consunção, prevalecendo a norma de nível punitivo mais elevado.** 3. Dentro do mesmo tipo legal, a jurisprudência desta Corte de Justiça está sedimentada no sentido de que a aplicação cumulativa das penalidades é considerada facultativa, observando-se a medida da culpabilidade, a gravidade do ato, a extensão do dano causado e a reprimenda do ato ímprobo, circunstâncias devidamente respeitadas na hipótese dos autos. 4. Não é inepta a petição inicial que, no bojo dos pedidos, requer a condenação das partes em variadas espécies de ilícito administrativo, não havendo que se falar em indevida cumulação de pedidos. Isso porque a causa de pedir constante da exordial firma-se na descrição dos fatos, não na sua qualificação jurídica, cabendo ao magistrado julgador proceder ao correto enquadramento dos atos narrados pelo autor da ação. **(In: STJ; Processo: AgInt no Resp 1563621/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/06/2018, Dje 03/08/2018)**

Em análise sistemática de todo o ordenamento jurídico, não há obrigatoriedade de aplicação do bloco de sanções previstas na lei; as penalidades a serem impostas pelo juiz devem ser condizentes com a conduta do agente ímprobo conforme o grau de ilegalidade e lesividade do ato.

O princípio constitucional do *non bis in idem* (artigo 5º, inciso LIV e artigo 37, §4º da CF) aplica-se ao sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa, em suas vertentes material e formal.

Sob a vertente material, veda o reiterado sancionamento dos mesmos fatos no âmbito do sistema de improbidade administrativa; sob a vertente formal, veda a existência de procedimentos de apuração e processo judiciais que versem sobre os mesmo fatos, no âmbito do sistema de

improbidade administrativa.

Desse modo, proponho a aplicação das seguintes sanções:

Ao réu FERNANDO ANTÔNIO CARLOS DE FIGUEIREDO: a) ressarcimento ao erário da integralidade do prejuízo apurado para cada um dos quatro fatos, conforme sentença; b) perda da função pública que exerça, ou que venha a exercer, de vínculo de mesma natureza e qualidade da época da prática dos atos ímprobos; c) suspensão dos direitos políticos por **04 (quatro) anos**; d) aplicação da multa civil **limitada a três vezes o valor do maior dano causado ao erário**, a ser apurado em fase de liquidação de sentença; e) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos; fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de **03 (três) anos**.

À corré FÁTIMA LÚCIA FIGUEIREDO DE MATOS: a) ressarcimento ao erário do prejuízo apurado para cada um dos quatro fatos, conforme sentença; b) multa civil de 30% do maior valor; c) suspensão dos direitos políticos por **03 (três) anos**.

Por fim, nego provimento ao recurso do MP por concluir não haver fundamento de fato e de direito para exasperação das penas, e condenar os réus Fátima Lúcia, João Batista, Maurestino, Marcílio, Ademar, Agnaldo e Antônio Franco na perda de função pública.

Com essas considerações, meu voto dava provimento ao recurso de apelação para absolvição do corréu Marcílio Benedito da Silva, resultado que aproveita ao corréu Maurestino Messias Nunes; dava parcial provimento aos recursos de Fernando Antônio e Fátima Lúcia, para ajustar a dosimetria das penas; e negava provimento ao recurso do MP e dos demais



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

réus. Prevaleram os votos dos demais e doutos integrantes da Turma Julgadora.

Desembargador **RIBEIRO DE PAULA**, Segundo Juiz



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	72	Acórdãos Eletrônicos	OSVALDO JOSE DE OLIVEIRA	20C81A93
73	83	Declarações de Votos	JOSE MANOEL RIBEIRO DE PAULA	213584B3

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 0013972-37.2000.8.26.0196 e o código de confirmação da tabela acima.