



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**  
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro  
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP  
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

## SENTENÇA

Processo nº: **1035107-70.2016.8.26.0053**  
 Classe - Assunto: **Ação Civil de Improbidade Administrativa - Improbidade Administrativa**  
 Requerente: **Ministério Público do Estado de São Paulo**  
 Requerido: **Fernando Haddad e outros**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **Carmen Cristina Fernandez Teixeira e Oliveira**

### VISTOS.

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO** ajuizou a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** em face de **FERNANDO HADDAD, JILMAR AUGUSTINHO TATTO, MARCOS DE BARROS CRUZ, ROGÉRIO CERON DE OLIVEIRA E PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**, alegando, em síntese que, visando incrementar a arrecadação com multas de trânsito, o corréu Fernando Haddad, Prefeito Municipal à época dos fatos, criou a chamada "indústria das multas", instalando inúmeros radares pela cidade em locais nos quais a autuação é mais provável, e não em trechos perigosos, onde realmente seriam necessários. Isto visou criar receita excedente para desviar a sua destinação das finalidades descritas no art. 320, do CTB. Com efeito, afirmou que os corréus utilizaram esta receita ilegalmente para construir terminais de ônibus, vias cicláveis, e ainda destinou parte dela para pagamento de folha de salários da CET, e para a



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
COMARCA DE SÃO PAULO  
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES  
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA  
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro  
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP  
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

Guarda Civil Metropolitana, em razão de convênio ilegal celebrado para que ela passasse a atuar na fiscalização de trânsito. No mais, argumentou que os valores das multas transitam por inúmeras contas do Tesouro Municipal, ao passo que deveriam ser destinadas à conta do FMDT, que a Secretaria de Transporte não exerce a gestão do Fundo referido. No mais, asseverou que houve diferença entre as receitas do Fundo e o Boletim de Receitas respectivo, demonstrando que nem todos os valores tiveram a destinação legal, e sustentou que os corréus não realizaram os repasses devidos ao FUNSET. Requereu, assim, a procedência da ação, com a condenação dos corréus nas condutas do art. 10, *caput*, e incisos IX e XI, art. 11, *caput*, e inciso I, aplicando-lhes as sanções do art. 12, incisos II e III, todas da Lei 8.429/92, inclusive, com restituição do prejuízo, consistente no valor desviado pelos requeridos, a saber, R\$ 502.952.830,27, além de danos morais difusos e coletivos à sociedade, no montante de R\$ 150.885.849,08. Requereram, ainda, sejam os corréus condenados a não movimentar recursos provenientes de multas por conta que não pertença ao FMDT, a não aplicar, gastar, destinar, ou utilizar receita da arrecadação de multas em ações, serviços ou atividades distintas daquelas previstas no art. 320, do CTB. Em sede de tutela de urgência, postulou a decretação da indisponibilidade dos bens dos requeridos, até o montante dos valores postulados nesta ação, bem como a determinação para que eles não mais empreguem os valores das multas para destinações diversas daquelas previstas no art. 320, do CTB (fls. 01/49).

Com a inicial vieram a procuração e os documentos de fls. 50/1738.

A tutela de urgência foi deferida apenas parcialmente, para o fim de determinar aos corréus que se abstivessem de empregar a receita proveniente das multas de trânsito no pagamento da folha salarial da CET.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
COMARCA DE SÃO PAULO  
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES  
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA  
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro  
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP  
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

Interposto recurso de agravo de instrumento, o que restou julgado prejudicado ao final pela perda superveniente do objeto.

Os réus foram notificados e apresentaram suas defesas prévias.

A ação foi recebida em face dos corréus Fernando Haddad e Jilmar Augustinho Tatto e rejeitada quanto a Rogério Ceron de Oliveira e Marcos de Barros Cruz (fls. 2709/2725), decisão contra a qual foram interpostos recursos de agravo de instrumento, aos quais foi negado provimento.

O Ministério Público, a seu turno, interpôs recurso de apelação, que acabou por não ser recebido (fls. 2848/2852).

Regularmente citados, os corréus apresentaram suas defesas.

O corréu Jilmar Tatto apresentou defesa as fls. 2890/2928, ocasião em que arguiu, preliminarmente, litispendência, ausência de justa causa, inépcia da inicial, incompetência absoluta do Juízo para decidir com relação ao FUNSET e, por fim, inaplicabilidade da LIA aos agentes públicos. No mérito, sustentou que ao final todos os valores das multas são efetivamente destinados ao FMDT, cuja gestão era feita por ele, na condição de Secretário de Transportes. Com relação ao FUNSET, sustentou que o repasse é feito à União, e defendeu a legalidade da destinação de parte da arrecadação com as autuações para a construção de terminais de ônibus, vias cicláveis, bem como para a GCM, por auxiliar a fiscalização do trânsito, e para o pagamento da folha salarial da CET,



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 COMARCA DE SÃO PAULO  
 FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES  
 5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA  
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro  
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP  
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

destinação esta que já foi considerada legítima em inquérito civil instaurado pelo Ministério Público para averiguar eventual ilegalidade. Por fim, afastou a existência de ato de improbidade administrativa, prejuízo ao erário, dolo ou má-fé, bem como dano moral à coletividade.

Fernando Haddad sustentou, as fls. 2929/2962, que os valores recebidos com a arrecadação das multas diretamente da rede bancária, ou dos DETRANs de outros Estados, no caso do sistema RENAINF, são direcionadas à conta do Tesouro Municipal a fim de serem devidamente identificadas, bem como para propiciar a conciliação contábil pela Secretaria de Finanças, após o que são remetidas para a conta do FMDT. No mais, defendeu a legalidade na destinação da receita referida para a construção de terminais de ônibus, faixas cicláveis, bem como para a Guarda Civil Metropolitana, em face do convênio celebrado, e ainda, para o pagamento dos salários do pessoal da CET. Sustentou, outrossim, que o Município mantém inúmeros programas de educação no trânsito, como o "Programa de Proteção à Vida", de redução de velocidade, travessia em "X", via iluminada, via verde, dentre outros. E, por fim, sustentou não haver dolo, culpa, prejuízo ao erário, à sociedade, ou ato de improbidade administrativa.

O Município de São Paulo, por sua vez, ofereceu defesa as fls. 3137/3178, oportunidade em que arguiu, preliminarmente, litispendência em relação à Ação Civil Pública nº 1049053-46.2015.8.26.0053. No mérito, trouxe esclarecimentos semelhantes àqueles deduzidos na defesa de Fernando Haddad, e acrescentou dados com relação às autuações da frota paulistana no ano de 2.014, a fim de demonstrar que mais de 70% da frota não sofreu qualquer autuação naquele ano, e que apenas 4,9% dela foi responsável por 50,6% de todas as autuações, o que revela que mais da metade das autuações são lavradas contra os



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**  
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro  
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP  
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

reincidentes, grandes infratores.

Adveio réplica.

As fls. 3224/3225 restou reconhecida a existência de litispendência com relação ao corrêu Município de São Paulo ante a identidade dos elementos da presente ação e daquela ajuizada sob o nº 1049053-46.2015.8.26.0053, bem como determinada a suspensão do feito com supedâneo no artigo 313, inciso V, alínea "a", do Código de Processo Civil.

As fls. 3523/3543 o Ministério Público pugnou pela improcedência da demanda.

**É O RELATÓRIO.**

**DECIDO.**

Em primeiro lugar, considerando que a matéria pendente de trânsito em julgado nos autos do Processo nº 1049053-46.2015.8.26.0053 diz respeito exclusivamente ao pedido formulado em face do Município de São Paulo, bem como que nos presentes autos a discussão se restringe atualmente apenas à condenação dos corrêus Fernando Haddad e Jilmar Tatto por atos de improbidade administrativa, reputo ser desnecessário aguardar-se o desfecho definitivo da ação ajuizada em 2.015.

Nesta senda, impõe-se o julgamento antecipado da lide, porquanto os fatos já se encontram devidamente demonstrados, e as questões



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
COMARCA DE SÃO PAULO  
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES  
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA  
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro  
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP  
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjssp.jus.br

remanescentes são exclusivamente de direito, nos termos do art. 335, inciso I, do Código de Processo Civil.

Debruço-me, primeiramente, sobre as preliminares argüidas em contestação.

Afasto a arguição de inépcia da inicial, deduzida na defesa do corréu Jilmar Tatto, sob a alegação de falta de individualização da sua conduta.

Isto porque, embora não tenham sido detalhadamente individualizadas as condutas ímprobas de cada um dos réus, esta providência revela-se absolutamente dispensável, em face da natureza dos cargos por eles ocupados.

Com efeito, se todas as supostas ilegalidades apontadas na inicial estão intimamente ligadas à infrações de trânsito, arrecadação de valores e destinação destas verbas, não pairam dúvidas sobre as condutas efetivamente imputadas ao requerido Jilmar Tatto, então Secretário de Transportes, gestor do FMDT e Presidente da CET – Companhia de Engenharia de Tráfego.

Eventual exigência desta descrição detalhada com relação a ele implicaria em preciosismo inaceitável e contraproducente, porquanto os atos que lhe foram imputados são óbvios, autorizando o livre exercício do contraditório e ampla defesa, como efetivamente ocorreu.

Já a preliminar de ausência de justa causa



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 COMARCA DE SÃO PAULO  
 FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES  
 5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA  
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro  
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP  
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

igualmente não merece acolhimento, uma vez que a questão já restou superada com o recebimento da petição inicial, ocasião em que se entendeu pela existência dos elementos indispensáveis à instauração da presente Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, a qual, diga-se, foi mantida pelo TJSP em agravo de instrumento (fls. 3421/3482 e 3512/3519).

Não se sustenta, outrossim, a alegada inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa à agentes públicos, tese há muito superada em nossos Tribunais, face a inexistência de incompatibilidade com o Decreto 201/67.<sup>1</sup>

Rejeito, ademais, a alegação de incompetência absoluta deste Juízo para decidir quanto à eventual irregularidade do repasse das verbas ao FUNSET.

Isto porque, conforme restará devidamente esclarecido no decorrer desta fundamentação, a irregularidade constatada pelo TCM não guarda qualquer relação com suposta retenção ilegal dos valores devidos ao FUNSET pelos corréus, na medida em que eles não são responsáveis por estas retenções e repasses, ao contrário do que consta da vestibular, mas sim de omissão com relação aos mecanismos de controle, que viabilizam a conferência destas retenções e repasses pelos agentes arrecadadores, bem como a prestação de contas ao DENATRAN, gestor do aludido Fundo.

Desta feita, não se vislumbra interesse da União, circunstância que demandaria a sua manifestação nestes autos, porquanto ausente qualquer indício de prejuízo ao FUNSET e, por conseguinte, afastada hipótese de

<sup>1</sup> AgRg no AREsp nº 528.267/MG, relator Ministro Humberto Martins, j. 02/10/2014



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 COMARCA DE SÃO PAULO  
 FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES  
 5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA  
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro  
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP  
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

ressarcimento, notadamente porque os corrêus, repise-se, não são os responsáveis pelo seu repasse.

A análise da conduta dos corrêus, *in casu*, remanesce no campo estrito das demais sanções relativas aos atos de improbidade administrativa dos agentes públicos municipais, de competência deste Foro Privativo Estadual, inexistindo qualquer veio de interesse para a União.

Para além disso, conforme jurisprudência dominante do STJ e STF, a competência da Justiça Federal se estabelece conforme art. 109, I, da CF/1988, ou seja, *ratione personae*, inexistindo, no caso, ente público federal nos pólos ativo ou passivo da presente ação, ou ainda, na condição de interveniente.

### **No mérito, a ação é improcedente.**

Uma simples leitura da petição inicial se presta a revelar que o Ministério Público do Estado de São Paulo introduziu na causa de pedir desta ação acusações no sentido de que o corrêu Fernando Haddad teria criado a "indústria das multas", como forma de justificar os seus "desmandos" (fls. 03).

Segundo o autor da ação, ela consiste na instalação de radares que, em verdadeiro desvirtuamento da sua finalidade, não são destinados a locais perigosos, com o objetivo de reduzir a velocidade nestes trechos de maior risco, como deveria, mas sim em pontos da cidade onde há maior probabilidade de lavratura de autuações, o que revelaria a intenção do atual Chefe do Executivo Municipal, o corrêu Fernando Haddad, de elevar a arrecadação com as multas de



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 COMARCA DE SÃO PAULO  
 FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES  
 5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA  
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro  
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP  
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

trânsito, criando uma fonte extra de receita, para empregá-la em destinações outras, que não aquelas legalmente previstas no art. 320, do CTB.

A fim de dar respaldo a estas alegações, os Promotores de Justiça que subscreveram a inicial juntaram aos autos dados relativos à arrecadação do Município com as multas de trânsito em 2.014 e 2.015, apontando significativo incremento das autuações, e asseverando que, em 2.015, exercício a que se refere a presente ação, houve a aplicação de 14.653.151 (quatorze milhões, seiscentos e cinquenta e três mil, cento e cinquenta e uma) multas em face de uma frota circulante na cidade de São Paulo de 9.838.009 (nove milhões, oitocentos e trinta e oito mil e nove) veículos.

Curiosamente, contudo, ao ser instado, o Ministério Público manifestou desinteresse em produzir provas e, expressamente intimado a indicar os radares referidos, ou seja, aqueles que em 2.015 se encontravam instalados nesta urbe em locais inapropriados e com finalidade exclusivamente arrecadatória, informou que esta circunstância jamais se constituiu em causa de pedir da ação (fls. 3217/3218).

Ora, a referida manifestação do Ilustre Promotor de Justiça é inaceitável.

Ressalto, primeiramente, que o autor da ação não tem o poder de excluir parte dos fatos e fundamentos jurídicos do pedido consignados na peça de ingresso, salvo na hipótese de desistência parcial da ação, o que, no entanto, não se aplica ao caso em exame, porquanto desistência não houve.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
COMARCA DE SÃO PAULO  
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES  
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA  
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro  
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP  
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

Se de fato não havia, desde o princípio, a intenção de que a "indústria das multas" constituísse a causa de pedir da ação, o Ministério Público jamais deveria ter inserido esta acusação na vestibular, porquanto ele não pode atribuir atos ímprobos aos corréus quando do ajuizamento da ação e, posteriormente, excluí-los da causa de pedir, como se dela nunca tivessem tomado parte.

Tampouco é possível cogitar da hipótese de que a chamada "indústria das multas" tenha sido inserida na inicial apenas como forma de argumentação ou contextualização.

Isto porque, segundo os Promotores de Justiça que subscreveram a vestibular, os corréus teriam atuado com desvio de finalidade justamente ao promover o incremento das autuações de trânsito, na medida em que as infrações respectivas teriam sido efetivamente cometidas - *a despeito da inapropriação da localização destes radares, ou do limite de velocidade inadequado, etc.* -, o que confere aparência de legalidade aos atos administrativos referidos, mas que, em verdade, não tinham o objetivo de punir os infratores, nem tampouco de educar e ordenar o trânsito, e sim de elevar consideravelmente a arrecadação, a fim de que o valor excedente pudesse ser aplicado em destinações não previstas em Lei.

Abro um parêntese relevante para destacar que esta aplicação dos recursos em objetivos outros, que não aqueles previstos no art. 320, do CTB, não constitui desvio de finalidade, que é vício intrínseco ao próprio ato administrativo, mas sim destinação ilegal de recursos, que se consubstancia em ilegalidade externa e posterior à formação do ato administrativo.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 COMARCA DE SÃO PAULO  
 FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES  
 5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA  
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro  
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP  
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

Retomando, contudo, extrai-se inexoravelmente da narrativa inicial, que a conduta de incrementar de forma indevida a arrecadação com as autuações de trânsito está indissociavelmente conectada com a aplicação ilegal desta receita em finalidades não previstas em Lei, sendo que **ambas as condutas, que constituem atos ímprobos distintos, foram descritas na peça de ingresso como sendo duas etapas de um objetivo único e comum à todos os corréus, que teriam agido conjuntamente, cada um no âmbito de suas atribuições na gestão municipal, no sentido de desviar verbas públicas e, assim, estes fatos deveriam ter sido objeto de prova.**

Oportuno consignar, contudo, que a prova cabível no caso, a saber, perícia a ser realizada por Engenheiro de Tráfego nos radares que, segundo o Ministério Público, estavam inapropriadamente instalados em 2.015 nesta urbe, restou inviabilizada, na medida em que ele não procedeu à indicação dos equipamentos referidos, providência que se fazia imprescindível, porquanto inviável e descabida a realização de perícia técnica em todos os inúmeros radares desta urbe.

Desta feita, lamentavelmente, o Ministério Público do Estado de São Paulo não se descuroou de forma adequada da produção da prova referida, a qual permitiria amplo conhecimento, não apenas das partes e do Juízo, mas de toda a população, quanto à efetiva existência da tão propalada "indústria das multas", que foi objeto de ampla divulgação na mídia quando do ajuizamento e recebimento da presente Ação Civil Pública.

Passo, a seguir, ao exame de cada uma das destinações ilegais apontadas pelo autor da ação.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 COMARCA DE SÃO PAULO  
 FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES  
 5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA  
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro  
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP  
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

Consta da inicial que, conforme art. 4º, da Lei nº 14.448/07, e do Decreto 49.399/08, os recursos arrecadados com as infrações de trânsito devem ser movimentados em conta corrente do Fundo Municipal de Desenvolvimento do Trânsito específica para este fim, o que não foi observado pelos corrêus no exercício de 2.015, na medida em que os valores foram recebidos e transitaram por contas correntes distintas do Tesouro Municipal.

O autor ainda afirmou que os quatro requeridos realizaram "verdadeira gincana" com o dinheiro arrecadado, e que a Secretaria Municipal de Transportes não exercia, como lhe determinava a Lei, a gestão do Fundo referido, sugerindo, ainda, que o valor, ou parte dele, era desviado da conta do FMDT, ao asseverar expressamente a fls. 08 a existência de desvio de finalidade "*... consistente na criação de fonte extra de receita com a arrecadação dos valores das multas, posto que não existe uma conta única vinculada para o recebimento da gestão desse montante.*"

Não obstante, razão alguma lhe assiste.

Conforme esclareceram os corrêus ao longo da demanda, todos os valores percebidos diretamente das agências bancárias, e independentemente de sua natureza e origem, são destinados à conta única do Tesouro Municipal, pois no momento do recebimento não é possível identificar a quais receitas eles se referem, já que a maior parte dos valores são recolhidos em favor da Fazenda Municipal por meio do DAMSP, que abrange todas as receitas, inclusive tributária e de outros fundos municipais.

Para além disso, esta primeira destinação à conta



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
COMARCA DE SÃO PAULO  
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES  
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA  
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro  
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP  
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

do Tesouro é indispensável para que a Secretaria de Finanças proceda à conciliação do movimento pago com os recursos transferidos, o que demanda algum tempo.

Não obstante, a seguir, os recursos identificados como oriundos de autuações de trânsito são transferidos para a conta do FMDT, acrescidos de todos os rendimentos devidos no período, o que afasta a possibilidade de qualquer prejuízo para o referido Fundo.

Registre-se, em primeiro lugar, que nem mesmo o Tribunal de Contas apontou para a existência de valores não repassados para o FMDT, de forma que, em não havendo uma única prova neste sentido, a alegação contida na inicial não procede.

Em verdade, o Tribunal de Contas apenas ressaltou a demora da Secretaria Municipal de Transportes, naquele ano gerida pelo corréu Jilmar Tatto, em acompanhar os recursos do FMDT na conta do Tesouro, e solicitar o imediato repasse destes valores ao Fundo, salientando, assim, que houve descumprimento do quanto estabelecido no artigo 6º da Instrução Normativa SF/SUTEM nº 11/2015.

Releva notar que, ao decidir desta forma, ainda que tacitamente, o próprio TCM subscreve a inviabilidade de que os valores sejam desde logo direcionados à conta do FMDT, uma vez que reconhece a aplicabilidade da Instrução Normativa 11/2015, a qual estabelece justamente a obrigação da SMT de solicitar os valores do FMDT junto à Secretaria de Finanças, assim que conciliado o movimento contábil, admitindo, portanto, que a primeira destinação daqueles valores não seja a conta do FMDT.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
COMARCA DE SÃO PAULO  
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES  
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA  
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro  
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP  
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

E outra não poderia ser a conclusão daquele Tribunal de Contas.

Ora, o Município de São Paulo tem cerca de 12 milhões de habitantes, a maior frota de veículos do Brasil e uma das maiores da América Latina, tendo o próprio autor consignado na inicial o significativo número de autuações de trânsito anual, sendo, pois, absolutamente compreensível a dificuldade de fazer com que todos os valores arrecadados com esta receita sejam desde logo direcionados à uma única conta corrente.

Não se olvide, outrossim, que em razão do gigantismo desta cidade, a Prefeitura Municipal movimenta elevadíssimos valores diariamente, sendo que destinar as diversas receitas recebidas conjuntamente das instituições bancárias para inúmeras contas correntes distintas, incluindo-se a do FMDT e de outros Fundos, acaso possível, dificultaria sobremaneira ou até mesmo impediria a indispensável conciliação contábil que deve ser realizada pela Secretaria de Finanças.

Ademais, conforme já exposto, a irregularidade constatada pelo TCM, alusiva à demora da SMT em solicitar o repasse destes valores, não apresenta qualquer repercussão financeira ao erário e, de forma mais específica, ao próprio FMDT, porquanto os montantes são acrescidos de todos os rendimentos incidentes no período.

Não condiz com a realidade, outrossim, a assertiva inicial, no sentido de que o Secretário de Transportes "não gerencia os valores do



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**  
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro  
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP  
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

FMDT", eis que, uma vez realizada a conciliação contábil na Secretaria de Finanças e efetivado, por solicitação dele, o repasse dos valores respectivos para o FMDT, é ele quem gere o montante referido e lhe dá o destino devido, ressaltando-se, uma vez mais, que não há uma única evidência capaz de demonstrar o desvio de valores, ou seja, de que alguma receita oriunda de infrações de trânsito não tenha sido destinada ao FMDT, em razão do *iter* percorrido pelo dinheiro.

Em verdade, consignou o TCM que "(...) **as transferências de recursos para conta específica do Fundo (8.055-1) não ocorrem automaticamente tão logo concluído o reconhecimento financeiro e contábil da receita, pelo fato de a SMT (gestora do FDMT), não solicitar a transferência desses recursos ao FMDT, conforme estabelecido nos artigos 6º e 7º da Instrução Normativa 11/2015 – SUTEM/SF"** (fls. 655). Referido artigo disciplina a solicitação de repasse feita pelo Secretário de Transporte à Secretaria de Finanças, quanto às verbas do fundo, o que significa nada mais além do que a já exaustivamente exposta demora deste em solicitar o repasse ao Fundo.

Por consequência, não há ato ímprobo, eis que ausente enriquecimento ilícito dos agentes, prejuízo ao erário, violação aos Princípios da Administração, culpa grave ou dolo dos envolvidos.

Inexistente, outrossim, desvio no repasse do percentual devido ao FUNSET.

O FUNSET é o Fundo Nacional de Segurança no Trânsito, e é alimentado com 5% do valor das autuações aplicadas no território nacional, cabendo aos agentes arrecadadores o repasse respectivo.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
COMARCA DE SÃO PAULO  
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES  
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA  
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro  
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP  
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

Há duas formas de arrecadação das receitas oriundas de autuações de trânsito pelo Município, a saber, DAMSP e RENAINF.

A arrecadação por intermédio do DAMSP é feita pelos cidadãos, mediante pagamento direto do respectivo documento junto à rede bancária, e está normatizado pelas Portarias DENATRAN 11/08 e 95/15.

Neste caso, incumbe às instituições bancárias reter os 5% e destiná-los ao FUNSET.

Já a arrecadação feita por meio do sistema RENAINF é destinada ao recebimento de valores de infrações de trânsito de veículos licenciados em outros Estados.

Assim, nos termos da disciplina da Portaria DENATRAN 74/08, os valores destas autuações são recebidos pelos DETRANs dos Estados em que registrados os veículos respectivos e, posteriormente, repassados ao Município de São Paulo.

Nesta hipótese, cabe aos referidos DETRANs reter os 5% do FUNSET e repassá-los, de forma que o Município já recebe o valor das autuações com o desconto referido.

Conclui-se, pois, que não cabe ao Município, em qualquer hipótese, efetuar a retenção, nem tampouco o repasse do percentual devido ao FUNSET.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 COMARCA DE SÃO PAULO  
 FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES  
 5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA  
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro  
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP  
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

Por consequência, não há possibilidade de que o valor referido tenha sido indevidamente retido pela Secretaria Municipal de Transportes, ou ainda, desviado para outras finalidades.

Não é por outra razão que ao Município, por intermédio da sua Secretaria Municipal de Transportes, à época administrada pelo corréu Jilmar Tatto, incumbe apenas acompanhar periodicamente os recolhimentos por parte dos agentes arrecadadores, a fim de viabilizar o controle das retenções ao FUNSET, prestando contas ao DENATRAN.

E o Relatório do Tribunal de Contas do Município, aponta apenas a manutenção da deficiência das Secretarias de Finanças e de Transporte no controle do efetivo recolhimento do percentual devido ao FUNSET no sistema RENAINF, o qual, repise-se, é feito pelos agentes arrecadadores, a saber, instituições bancárias e DETRANs (fls. 651):

***"Os exames realizados evidenciaram falhas no controle e acompanhamento sistemático da receita arrecadada com multas de trânsito pela sistemática RENAINF, as quais impossibilitam identificar claramente quais os valores efetivamente arrecadados"***

Ora, a omissão do Município quanto a esta obrigação legal é evidentemente relevante, e deve ser sanada nos exatos termos da recomendação do TCM, porquanto esta ausência de informações inviabiliza o controle do efetivo repasse da verba do FUNSET pelos agentes arrecadadores e, por conseguinte, impede o TCM de atestar o efetivo cumprimento do art. 320, do CTB



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
COMARCA DE SÃO PAULO  
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES  
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA  
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro  
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP  
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

pelo Município.

Contudo, longe está de configurar qualquer desvio ou outro ato de improbidade administrativa.

Finalizada a análise de todas as supostas ilegalidades descritas na inicial, remanescem exclusivamente aquelas relacionadas à destinação de parte da receita com as infrações de trânsito ao pagamento de folha salarial da CET, e construção de terminais de ônibus e vias cicláveis.

Não obstante, as ilegalidades referidas não têm o condão de configurar ato de improbidade administrativa, de modo que a presente ação é igualmente improcedente sob este aspecto.

Com efeito, o artigo 9º, da Lei 8.429/92, disciplina de forma exemplificada os atos de improbidade que implicam em enriquecimento ilícito do agente público, e cuja configuração demanda a comprovação de dolo.

Já o artigo 10, da LIA, estabelece as condutas que geram lesão ao erário e, com relação a estas exige-se, obviamente, a efetiva comprovação deste prejuízo, bem como dolo ou culpa grave do agente.

Por fim, o artigo 11, da Lei 8.429/92, igualmente descreve, de forma exemplificativa, as condutas que ensejam violação aos Princípios da Administração, e cuja configuração igualmente demanda dolo ou culpa grave.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
COMARCA DE SÃO PAULO  
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES  
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA  
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro  
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP  
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

Todavia, não vislumbro na conduta dos corréus Fernando Haddad e Jilmar Tatto, dolo, nem culpa grave, sendo que igualmente não restou caracterizada qualquer hipótese de prejuízo ao erário, ou violação à Princípios da Administração.

Com efeito, pretende o autor da ação enquadrar a conduta dos referidos corréus, nos arts. 10, *caput*, e incisos IX e XI, e art. 11, *caput*, e inciso I, ambos da Lei 8.429/92.

Porém, ressalte-se, primeiramente, a inexistência de prejuízo ao erário municipal, porquanto, este, no caso em espécie, deve ser interpretado no aspecto próprio do termo, ou seja, erário, como um todo, exatamente conforme consignado na Lei de regência, e não ao FMDT de forma específica.

É evidente que, ao destinar ilegalmente valores do FMDT para o pagamento de salários dos funcionários da CET e para as obras referidas, houve evidente prejuízo financeiro para o Fundo, o qual restou desprovido de verbas que, em tese, não deveriam ter saído de sua conta, ao menos não para aquela finalidade referida.

Todavia, não é menos verdadeiro que prejuízo ao erário inexistiu, na medida em que, não tivessem aquelas despesas sido custeadas com dinheiro do Fundo, forçosamente teriam sido suportadas por outras receitas do Tesouro Municipal.

Fato é que a CET é pessoa jurídica de direito privado, que presta serviço de engenharia de tráfego para este Município, por meio



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
COMARCA DE SÃO PAULO  
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES  
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA  
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro  
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP  
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

de figura jurídica que a doutrina mais abalizada denomina "concessão imprópria" e, como não poderia deixar de ser, recebe a contraprestação respectiva, que é suportada pelo contratante, ou seja, o Município, e que representa mais de 80% da sua renda.

Portanto, para o pagamento dos salários dos funcionários da CET seria inexoravelmente destinada verba pública municipal, independentemente de sua origem, concluindo-se, assim, pela inexistência de prejuízo ao erário municipal.

Ausente, outrossim, prova de dolo ou culpa grave, porquanto a questão é de pura interpretação jurídica.

Com efeito, por mais "elástica" que a interpretação conferida pelos corréus ao artigo 320, do CTN, e às Portarias e Resoluções supra descritas para conferir destinação ilegal às verbas possam parecer, nada está a demonstrar que tenham eles agido com a intenção de aplicar **ilegalmente** as verbas do FMDT no pagamento dos salários de funcionários da CET.

Oportuno consignar, desta vez com razão aos corréus, que esta interpretação relativa às despesas com a folha salarial da CET vigorou até a concessão da tutela de urgência na Ação Civil Pública nº 1049053-46.2015.8.26.0053, e que Inquérito Civil instaurado pelo próprio Ministério Público, foi arquivado com a conclusão de que não havia irregularidade nesta conduta.

Veja-se, pois, que esta destinação não foi



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
COMARCA DE SÃO PAULO  
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES  
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA  
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro  
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP  
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

desaprovada naquela ocasião nem mesmo pelo autor desta ACP, o que indiscutivelmente incutiu no gestor da época, bem como nos que o sucederam, a idéia de que a prática era legal, e se encontrava conforme o artigo 320, do CTB.

O mesmo ocorreu com a destinação das verbas do FMDT para a construção de obras viárias, na medida em que o IC 175/99, instaurado pelo Ministério Público também com a finalidade de investigar este emprego das verbas do Fundo, foi igualmente arquivado.

Assim, a alteração da interpretação jurídica da legislação vigente, por si só, não pode configurar ato de improbidade administrativa, sob pena de eliminar-se a segurança jurídica indispensável, no caso, à gestão da coisa pública.

A configuração dos atos de improbidade administrativa não pode jamais dispensar o elemento volitivo que lhes é inerente, e deve ser reservada às hipóteses em que a violação à lei ou aos princípios da administração sejam absolutamente claros e incontestáveis ao agente público, pois admitir-se a espécie de responsabilização ora pretendida pelo autor da ação, inviabilizar-se-ia por completo a gestão administrativa da própria União, Estados e Municípios, na medida em que a interpretação hoje vigente, acaso alterada no futuro, poderia lhe ensejar as sanções respectivas.

Releva notar, outrossim, que a despeito da presente ação ter sido fundamentada nas conclusões do Relatório do Tribunal de Contas, as contas do Município do exercício de 2.015 foram aprovadas, o que revela a inexistência de qualquer ilegalidade relevante, capaz de configurar improbidade



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
COMARCA DE SÃO PAULO  
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES  
5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA  
Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro  
CEP: 01501-908 - São Paulo - SP  
Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

administrativa.

Para além disso, repise-se que o Ministério Público não comprovou os fatos tal como descritos na inicial, notadamente a chamada "indústria das multas", circunstância que obviamente poderia ter alterado o panorama acima delineado.

Com efeito, tivesse ele demonstrado a efetiva instalação de radares em locais ou de forma inapropriada, com finalidade exclusivamente arrecadatória, poder-se-ia, ao menos em tese, cogitar da hipótese de responsabilização, porquanto esta circunstância poderia se prestar a comprovar a existência de dolo ou culpa grave.

Todavia, a prova referida não foi requerida, nem tampouco foram viabilizadas as informações necessárias para tanto.

Não há falar-se, outrossim, em enriquecimento ilícito, porquanto não há sequer menção ao recebimento de qualquer vantagem por parte dos requeridos.

Nesta senda, obviamente, não há dano moral à coletividade a ser indenizado, uma vez que os valores do FMDT foram empregados em finalidades públicas.

Por fim, cumpre salientar que o Ministério Público, em sua última manifestação acerca do mérito da presente demanda, acabou por referendar os fundamentos adotados por este juízo, os quais foram reproduzidos na



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 COMARCA DE SÃO PAULO  
 FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES  
 5ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA  
 Viaduto Dona Paulina, 80, 6º andar - sala 606 - Centro  
 CEP: 01501-908 - São Paulo - SP  
 Telefone: 3242-2333r2016 - E-mail: sp5faz@tjsp.jus.br

sentença proferida na Ação Civil Pública nº 1049053-46.2015.8.26.0053, culminando por pleitear a improcedência dos pedidos condenatórios formulados na inicial.

Posto isto, **JULGO IMPROCEDENTE** o pedido de condenação dos corréus **FERNANDO HADDAD e JILMAR AGOSTINHO TATTO**, como incurso no art. 10, *caput*, incisos IX e XII, e art. 11, *caput*, e inciso I, da Lei 8.429/92.

Deixo de condenar o autor ao pagamento das custas e despesas processuais, ante a inexistência de indícios de má-fé, lastreada, inclusive, pelo acolhimento parcial do pedido, nos termos do art. 18, da Lei 7.347/85.

P.R.I.

São Paulo, 25 de fevereiro de 2021.

*Carmen Cristina F. Teixeira e Oliveira*

*Juíza de Direito*