

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE FRANCISCO MORATO

FORO DE FRANCISCO MORATO

2ª VARA

RUA JOÃO MENDES JÚNIOR, 626, Francisco Morato - SP - CEP  
07910-220**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min****SENTENÇA**

Processo Digital nº: **1004370-35.2019.8.26.0197**  
 Classe - Assunto: **Ação Civil Pública Cível - Violação aos Princípios Administrativos**  
 Requerente: **Ministério Público do Estado de São Paulo**  
 Requerido: **Gilmara Natália Batista dos Santos**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **RODRIGO MARCOS DE ALMEIDA GERALDES**

Vistos.

Trata-se de **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** movida pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO** em face de **GILMARA NATÁLIA BATISTA DOS SANTOS**, alegando, em síntese, que a ré, delegada de polícia, teria praticado ato de improbidade administrativa previsto na Lei nº 8.429/92, por violação dos princípios da administração pública, pois teria retardado ou deixado de praticar, indevidamente, ato de ofício, previsto no art. 11, *caput*, e inciso II, da referida lei.

Afirma o *parquet* que foi instaurado inquérito civil nº 885/2018-7 para apurar suposta irregularidade na conduta da ré, a qual estava lotada à época na Delegacia de Defesa da Mulher de Francisco Morato.

Aduz que, no inquérito civil mencionado, comprovou-se que a requerida, reiteradamente, descumpriu requisições expedidas pelo Ministério Público para instauração de inquérito policial visando apurar crimes de ação penal pública incondicionada, bem como não foram instaurados pela ré vários inquéritos policiais sobre crimes de ação penal pública incondicionada.

Sustenta que, no ano de 2016, o Ministério Público recebeu diversas denúncias de crimes praticados contra a mulher no contexto de violência doméstica e familiar, ocorridos em Francisco Morato, em relação aos quais foi solicitada a instauração de inquéritos. Contudo, não houve a formalização destes, sendo enviado ao Ministério Público apenas relatórios, subscritos

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE FRANCISCO MORATO

FORO DE FRANCISCO MORATO

2ª VARA

RUA JOÃO MENDES JÚNIOR, 626, Francisco Morato - SP - CEP  
07910-220**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

pelos agentes de polícia, relatando o resultado das diligências.

Tais relatórios continham informações que deveriam constar do inquérito policial, como por exemplo desejo da vítima de não representar, o que violaria os princípios da obrigatoriedade da ação penal, entre outros, pois afirma que tal conduta da ré impediu que o Ministério Público tomasse as providências adequadas.

Afirma a seguir que, em visita realizada à Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher de Francisco Morato em 27 de outubro de 2017, a então titular da 1ª Promotoria de Justiça de Francisco Morato, com atribuição para o controle externo da atividade policial, verificou significativa quantidade de boletins de ocorrência que não evoluíram para inquéritos policiais, mesmo em se tratando de crimes de ação penal pública incondicionada. Na ocasião foi requisitada a instauração de cinquenta e três inquéritos policiais.

Consta ainda a informação de que, entre os anos de 2016 e 2018, houve considerável diminuição do número de ocorrências registradas e inquéritos policiais instaurados a partir de tais registros.

Em conclusão, afirma que os delitos registrados não ensejaram investigações formais por força da convicção pessoal da autoridade policial, a qual defendia que nem todo caso de violência contra a mulher é violência de gênero, dependendo a apuração de crimes de lesões corporais leves de representação da vítima.

Pelos fatos expostos, pugnou pela condenação da ré pela prática de ato de improbidade administrativa, que viola os princípios da administração pública, nos termos do art. 11, *caput*, inciso II, da Lei nº 8.429/92, impondo-se as sanções previstas no art. 12, inc. III, da mesma Lei. Juntou documentos.

Devidamente notificado (fls. 865/866 e 869), o Estado de São Paulo não se manifestou.

A ré foi notificada (fls. 868) e apresentou defesa preliminar (fls. 870/911), na qual

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE FRANCISCO MORATO

FORO DE FRANCISCO MORATO

2ª VARA

RUA JOÃO MENDES JÚNIOR, 626, Francisco Morato - SP - CEP  
07910-220**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

sustenta inexistir prática de ato de improbidade que lhe possa ser imputado, pois sempre exerceu com zelo e dedicação as atribuições do seu cargo.

Sustenta que, no ano de 2015, entrou em exercício junto à Delegacia de Defesa da Mulher de Francisco Morato e, na ocasião, reuniu-se com os Promotores de Justiça da Comarca, os quais manifestaram respeito e consideração ao entendimento exposto pela ré no tocante à violência doméstica, a qual consiste em violência de gênero, bem como se comprometeram a respeitar o entendimento daquela, ainda que tivessem entendimento diverso, considerando que o inquérito policial possui a característica de ser dispensável.

Posteriormente, houve mudança dos representantes do Órgão Ministerial, com ratificação pela ré em meados de abril de 2016, em reunião realizada com as representantes à época, de seu entendimento com relação à violência doméstica contra a mulher, após interpelação feita pelas Promotoras de Justiça, através de ofício, a qual apontava a necessidade de instauração de inquérito policial em todas as ocorrências que versassem sobre lesão corporal.

Aduz ainda que na reunião em questão, realizada em meados de abril de 2016, também foi sugerido um novo formulário de solicitação de medidas protetivas de urgência a ser preenchido pelas vítimas, o qual foi adotado pela ré, para que nas ocorrências de ameaça, a vítima pudesse relatar se teve ou não sua rotina alterada, possibilitando oferecimento de denúncia.

Sustenta ainda que foram realizadas duas correições pelo Ministério Público na Delegacia no ano de 2016 e não houve apontamento de nenhuma irregularidade. No ano de 2017 foi realizada outra correição em maio, na qual também não houve nenhum apontamento. Já na segunda correição realizada em 2017, no mês de outubro, afirma que foi requisitada a instauração de cinquenta e três inquéritos policiais, o que foi prontamente atendido.

Aduz que foram realizadas correições ordinárias também pelo Poder Judiciário (2014/2015, 2015/2016 e 2016/2017), mas somente naquela realizada no final de 2017 foi recomendada a instauração de todos os boletins de ocorrência envolvendo violência doméstica, ou seja, em todas as demais verificou-se a regularidade do trabalho.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE FRANCISCO MORATO

FORO DE FRANCISCO MORATO

2ª VARA

RUA JOÃO MENDES JÚNIOR, 626, Francisco Morato - SP - CEP  
07910-220

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

Informa ainda que, na realização da correição em outubro de 2017 pelo Órgão Ministerial, a ré estava em gozo de férias e licença prêmio, ausentando-se da função em períodos de agosto a novembro de 2017, o que foi devidamente informado ao Ministério Público e ao Juízo, através de ofício. Com seu retorno, foi surpreendida com "devoluções" antigas, referentes ao disque denúncia, as quais já haviam sido respondidas.

Relata que foi premiada diversas vezes pelo trabalho desempenhado a frente dos trabalhos na Delegacia de Proteção à Mulher em Francisco Morato, inclusive foi homenageada pelo DEMACRO – Departamento de Polícia da Macro São Paulo pela "excelência no desempenho da função de polícia judiciária", o que se contrapõe e afasta a possibilidade de imputação à ré da prática de ato de improbidade administrativa. Requereu o não recebimento da inicial. Juntou documentos (fls. 912/966).

Instada a se manifestar sobre a defesa prévia ofertada, a representante do Ministério Público postulou pelo recebimento da inicial, tendo em vista que a ré não se desincumbiu do ônus de demonstrar que a ação intentada é temerária e infundada. Ao final, pugnou pelo recebimento da inicial, com posterior análise do mérito e procedência do pedido (fls. 969/970).

A petição inicial foi recebida, determinando-se a citação da ré (fls. 972/974).

Devidamente citada (fls. 982), a ré apresentou contestação (fls. 983/1.027), na qual alegou os mesmos fundamentos da defesa preliminar, dando ênfase ao seu entendimento de que nem sempre a violência doméstica configura violência de gênero e, em tais hipóteses, entende ser necessária a representação da vítima por se tratar de ação penal pública condicionada. Sustenta ainda que os órgãos superiores da Polícia Judiciária de São Paulo possuem o entendimento pela liberdade funcional do Delegado de Polícia em relação ao enquadramento da violência de gênero.

Reforça ainda que, apesar do posicionamento diverso e da não instauração de inquérito policial nas hipóteses em questão, sempre informou a Autoridade Judiciária competente, bem como remetia cópias do membro do Ministério Público, jamais se furtando ao controle do *parquet* e do Judiciário. Requereu a improcedência. Juntou documentos.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE FRANCISCO MORATO**  
**FORO DE FRANCISCO MORATO**  
**2ª VARA**  
**RUA JOÃO MENDES JÚNIOR, 626, Francisco Morato - SP - CEP**  
**07910-220**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

Sobreveio réplica (fls. 1.032), na qual o Órgão Ministerial ratificou os termos da inicial e da manifestação de fls. 969/970.

Somente a Autora pugnou pela produção de prova testemunhal.

**É o relatório.**

**Decido.**

Desnecessária a produção de provas, eis que os fatos estão comprovados documentalmente e a matéria é exclusivamente de direito e a oitiva de testemunhas não teria o condão de afastar a decisão que será em seguida proferida, motivo pelo qual passo ao julgamento antecipado da lide.

Os pedidos são improcedentes.

Pretende o autor a condenação da requerida pela prática de ato de improbidade administrativa, sustentando que teria retardado ou deixado de praticar indevidamente ato de ofício, violando os princípios da Administração Pública previstos em nosso ordenamento jurídico.

De fato, o agente público que viola os princípios da Administração Pública e os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições pratica ato de improbidade administrativa e está sujeito às sanções previstas no artigo 12 da Lei nº 8.429/92.

O diploma legal de regência da Improbidade Administrativa tipifica como ato de improbidade administrativa aquele que atenta contra os princípios da administração pública, o fato de retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, exigindo-se, para tal finalidade, o dolo como elemento subjetivo da prática do ato.

A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, §4º).



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE FRANCISCO MORATO

FORO DE FRANCISCO MORATO

2ª VARA

RUA JOÃO MENDES JÚNIOR, 626, Francisco Morato - SP - CEP  
07910-220

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

Consiste no dever de o funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou a facilidade delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.

O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada.

A improbidade é tratada ainda com mais rigor porque entra no ordenamento constitucional como causa de suspensão dos direitos políticos do ímprobo, conforme estatui o art. 37, §4º, *in verbis*: "*Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível*".

Verifica-se, portanto, que a imputação de ato de improbidade administrativa é de gravidade extrema, inclusive se consideradas as penalidades severas impostas pela lei de regência, corretamente previstas diante da lesão de grande vulto ocasionada pelas práticas ímprobos.

Todavia, os fatos sob análise não configuram atos de improbidade, não ensejando, por consequência, as reprimendas legalmente previstas.

Pela análise do feito, conclui-se pela inexistência de qualquer má-fé por parte da ré no exercício de sua função, pois não basta retardar ou deixar de praticar ato de ofício para que seja configurada a improbidade, diante da severidade das sanções previstas para tais atos, conforme já apontado.

É imprescindível que reste demonstrada a má-fé do agente, inclusive o dolo de atentar contra os princípios da administração, ou seja, a omissão em questão deve ir muito além do simples descumprimento funcional para ensejar a aplicação das penalidades previstas na Lei nº 8.429/92, o que não se verificou na hipótese dos autos.

Afirma o autor que a requerida, reiteradamente, descumpriu requisições expedidas

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE FRANCISCO MORATO

FORO DE FRANCISCO MORATO

2ª VARA

RUA JOÃO MENDES JÚNIOR, 626, Francisco Morato - SP - CEP  
07910-220**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

pelo Ministério Público para instauração de inquéritos policiais visando a apurar crimes de ação penal pública incondicionada. Adicionou ainda que vários outros não foram instaurados diante do entendimento defendido por aquela sobre a violência doméstica quando não verificada violência de gênero.

Todavia, apesar da previsão legal que autoriza a requisição de instauração de inquérito policial pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, há entendimento já sedimentado no sentido de que não se trata de uma ordem a ser cumprida pelo Delegado de Polícia quando este entender não existirem elementos suficientes para a instauração.

Isso porque é assegurada independência funcional aos delegados de polícia pela livre convicção nos atos de polícia judiciária, nos termos do art. 140, § 3º, da Constituição do Estado de São Paulo.

Independência funcional consiste na autonomia de convicção, na medida que seu titular não se submete a qualquer poder hierárquico no exercício de seu mister, podendo agir da maneira que melhor entender, desde que sob o pálio da legalidade.

Assim, vê-se que a atividade do delegado de polícia quanto aos atos de polícia judiciária é motivada pela sua livre convicção, respeitados os limites da legalidade, como já destacado.

Portanto, verifica-se que a requisição para instauração de inquérito policial é um imperativo legal que não se confunde com ordem, cabendo ao delegado de polícia, ao receber a requisição, analisar os fatos e fundamentos apresentados para que decida sobre a instauração, ou não, de inquérito policial, não sendo seu ato negativo entendido como ato ímprobo em razão da sua independência funcional, motivação e sujeição à legislação vigente.

No caso dos autos, nota-se que a ausência de instauração de inquéritos policiais pela ré deu-se por sua convicção pessoal a respeito da necessidade de representação da vítima nas hipóteses de violência contra a mulher quando esta não se dá em razão do gênero, não se mostrando omissão deliberada ou revestida de má-fé em atentar contra os princípios da

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE FRANCISCO MORATO

FORO DE FRANCISCO MORATO

2ª VARA

RUA JOÃO MENDES JÚNIOR, 626, Francisco Morato - SP - CEP  
07910-220**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

administração pública ou de violar dever funcional inerente ao cargo ocupado.

O fato de ter entendimento diverso dos membros do Ministério Público da Comarca não pode ensejar a punição da ré, quando no máximo poderia ensejar punição administrativa, se assim entendesse o órgão competente diante de eventual descumprimento de decisão proferida pelos Tribunais Superiores em caráter vinculante.

Contudo, repise-se, não é este o caso dos autos.

Oportuno destacar ainda o caráter não obrigatório do inquérito policial, pois na hipótese de existirem elementos suficientes a embasar o ajuizamento de ação penal pública incondicionada, aquele é prescindível para tal fim.

Por consequência, nas hipóteses em que o Órgão Ministerial afirmou ter todos os elementos do fato ilícito, como identificação de vítima e ofensor, data dos fatos e local, poderia ajuizar a ação respectiva sem a necessidade do inquérito policial, o qual não é condição para o ajuizamento da ação penal.

Verifica-se, portanto, que a ausência de instauração de inquéritos policiais nas hipóteses debatidas não prejudicou o exercício da função pelo Órgão Ministerial, pois poderia ajuizar as ações respectivas se entendesse que os elementos que possuía eram suficientes para um juízo de certeza quanto à materialidade do delito, com indícios suficientes de autoria.

Ademais, como bem ressaltado na peça de defesa, diversas foram as correições realizadas na Delegacia de Polícia de Francisco Morato no período em que a ré lá exercia sua função e, apenas naquela realizada em outubro pelo Ministério Público e em dezembro pelo Poder Judiciário, ambas no ano de 2017, é que foi solicitada a instauração de inquéritos policiais e recomendada a instauração nas hipóteses de violência contra a mulher.

Assim, não há razão para imputar à ré a prática de ato de improbidade de retardar ou deixar de praticar ato de ofício quando o próprio *Parquet*, por suas Promotoras de Justiça, confirmou a regularidade das atividades realizadas pela ré até meados de 2017.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE FRANCISCO MORATO

FORO DE FRANCISCO MORATO

2ª VARA

RUA JOÃO MENDES JÚNIOR, 626, Francisco Morato - SP - CEP  
07910-220**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

Se assim não o fosse, deveria constar menção nas atas de correição sobre o comportamento desidioso imputado à ré, o que não se verifica nos documentos juntados aos autos.

Outrossim, na correição de outubro de 2017, a requisição para instauração dos inquéritos policiais foi atendida, não havendo razão para apontar como ilegal a conduta da ré.

Enfatizo que, mesmo após requisição para instauração, caso esta não fosse realizada, não haveria razão para punição da ré, desde que a recusa fosse devidamente fundamentada e motivada, com estrita observância do princípio da legalidade.

Pela análise dos documentos juntados aos autos, em especial aqueles de fls. 955/964, verifica-se que diversas foram as solicitações do Ministério Público para instauração de inquéritos policiais. Contudo, há respostas da ré fundamentadas com o entendimento desta acerca do tema, com a devida justificação sobre a não instauração requisitada.

Ademais, era do conhecimento das Promotoras de Justiça da Comarca o posicionamento adotado pela ré a respeito da violência doméstica contra a mulher, conforme se verifica às fls. 959/960.

Necessário esclarecer que, ao entender pelo afastamento da imputação de ato de improbidade pretendida pelo autor, este juízo não amui com o posicionamento da ré a respeito dos crimes de violência praticados contra a mulher no âmbito da doméstico e familiar, mas apenas consagra o entendimento de que as omissões imputadas àquela não configuram lesão aos princípios da administração pública capaz de ensejar a aplicação da reprimenda prevista na legislação de regência.

Pelo contrário, é entendimento pacificado pelo STF, com repercussão geral, e adotado por este juízo, no sentido de que, no crime de lesão corporal de natureza leve praticado contra a mulher no âmbito doméstico e familiar, a ação penal é pública incondicionada.

Todavia, a adoção de tal entendimento não pode interferir na independência



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE FRANCISCO MORATO

FORO DE FRANCISCO MORATO

2ª VARA

RUA JOÃO MENDES JÚNIOR, 626, Francisco Morato - SP - CEP  
07910-220

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

funcional conferida à ré no exercício das funções inerentes ao seu cargo de entender ser ou não o caso de instauração de inquérito policial, diante dos elementos de fato sob sua análise.

Em suma, não restou caracterizada a prática de ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, consistente em retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, pois agiu de acordo com sua convicção a respeito da necessidade de instauração de inquéritos policiais, o que lhe é assegurado pela independência funcional decorrente do cargo que ocupa.

Destaco que isso não afasta eventual apuração de descumprimento dos deveres funcionais pelo órgão competente. Todavia, não configura ato de improbidade administrativa.

Dessa forma, em que pese o bem fundamentado entendimento do Ministério Público, não há nos fatos alegados ofensa aos princípios da administração pública a ensejar a punição da ré por ato de improbidade, razão pela qual os pedidos devem ser julgados improcedentes.

Ante o exposto, JULGO IMPROCEDENTES os pedidos formulados pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO em face de GILMARA NATÁLIA BATISTA DOS SANTOS. Declaro extinto o feito, com análise do mérito, nos termos do art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil.

Sem custas, despesas e honorários.

Após o trânsito em julgado, archive-se com as anotações devidas.

**P.R.I.**

Francisco Morato, 29 de junho de 2020.

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,  
CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**COMARCA DE FRANCISCO MORATO**

**FORO DE FRANCISCO MORATO**

**2ª VARA**

**RUA JOÃO MENDES JÚNIOR, 626, Francisco Morato - SP - CEP  
07910-220**

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**