



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000004508

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0001100-55.2003.8.26.0302, da Comarca de Jaú, em que é apelante PAULO SERGIO ALMEIDA LEITE, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Adequaram o Acórdão. V.U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores KLEBER LEYSER DE AQUINO (Presidente), JOSÉ LUIZ GAVIÃO DE ALMEIDA E MARREY UINT.

São Paulo, 8 de janeiro de 2025.

KLEBER LEYSER DE AQUINO

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto nº 17.768

Devolução da Presidência da Seção de Direito Público

Apelação nº 0001100-55.2003.8.26.0302

Apelante: **PAULO SÉRGIO ALMEIDA LEITE**

Apelado: **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – MP/SP**

4ª Vara Judicial da Comarca de Jaú

Magistrado: Dr. Adilson Araki Ribeiro

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DEVOLUÇÃO DOS AUTOS À TURMA JULGADORA, NOS TERMOS DO ART. 1.040, II, DO CPC, PARA EVENTUAL ADEQUAÇÃO DO JULGADO AO DECIDIDO NO RE Nº 843.989/PR (TEMA Nº 1.199, DE 12/12/2.022, DO STF). AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO. ACÓRDÃO ADEQUADO.

I. Caso em exame

1. Trata-se de apelação interposta por Paulo Sérgio Almeida Leite contra sentença que julgou procedente em parte a ação civil pública por ato de improbidade administrativa, condenando-o ao ressarcimento ao erário, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público. 2. O apelante alega ausência de dolo ou culpa grave.

II. Questão em discussão

3. A questão em discussão consiste em verificar, nos termos da tese firmada no TEMA nº 1.199, de 12/12/2.022, do STF, a presença de dolo específico na conduta do apelante.

III. Razões de decidir

4. A análise do caso revela a ausência de dolo específico na conduta do apelante, sendo insuficientes as provas de culpa para caracterizar ato de improbidade administrativa. 5. A responsabilidade por atos de improbidade exige a demonstração de dolo, conforme entendimento do STF no TEMA nº 1.199, de 12/12/2.022, que revogou a modalidade culposa.

IV. Dispositivo e tese

6. Diante da ausência de dolo específico, adequo o v. acórdão, para dar provimento à apelação, para julgar improcedente a ação civil pública

por ato de improbidade administrativa. 7. Tese de julgamento: "1. A ausência de dolo específico afasta a responsabilização por ato de improbidade administrativa. 2. O Ministério Público é parte legítima para a ação civil pública."

Trata-se de **apelação** interposta por **Paulo Sérgio Almeida Leite**, contra a r. **sentença** (fls. 131/134), proferida nos autos da **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** ajuizada pelo **Ministério Público do Estado de São Paulo - MP/SP** em face do apelante, que **julgou procedente em parte** a ação, para considerá-lo como incurso no artigo 10, inciso II, da Lei Federal nº 8.429, de 02/06/1.992, e condená-lo à: **I)** ao integral ressarcimento ao dano causado ao erário, **II)** à suspensão dos direitos políticos pelo prazo de cinco anos; **IV)** ao pagamento de multa civil correspondente ao dobro do prejuízo; e **V)** à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos. Em razão da sucumbência, o apelante foi condenado ao pagamento das custas/despesas processuais. Sem condenação ao pagamento de honorários advocatícios.

Alega o apelante no presente recurso (fls. 137/167), em síntese, e em preliminar, que houve cerceamento de defesa, pois não lhe foi oportunizado produzir prova testemunhal e pericial, a fim de demonstrar que não foi negligente/imprudente, tampouco agiu com culpa, porquanto não lhe cabia fiscalizar os telefonemas e multas de trânsito decorrentes de infrações praticadas por seus funcionários. Aduz ser o apelado parte ilegítima a figurar no polo ativo da demanda para ajuizamento de ação civil pública de ressarcimento de danos, sendo o município o único legitimado. No mérito, aponta que não autorizou quaisquer despesas, as quais foram executadas por funcionários, que estavam sob as ordens e fiscalização de secretários ou

diretores municipais, tomando conhecimento das suas ocorrências somente quando cientificado pelo Tribunal de Contas, quando já não mais administrava o município. Ressalta que para a configuração do ato de improbidade administrativa, não basta a culpa, havendo há necessidade de ocorrência de culpa grave, que se assemelhe ao dolo. Aponta que foi condenado por mero ato culposo, evidente a ausência de dolo, não podendo ser responsabilizado por atos cuja fiscalização não lhe cabe. Pede a reforma da r. sentença para improcedência. Se não for esse o entendimento, que seja revista a penalidade imposta.

Em contrarrazões (fls. 170/187), alega o apelado, em síntese, que é parte legítima para intentar a presente ação, por previsão constitucional nos termos do artigo 129, inciso III, da Constituição Federal¹, sendo titular da ação por "excelência". Aduz que o próprio apelante reconheceu que à época dos fatos a prefeitura municipal não possuía o controle efetivo dos motoristas que conduziam os veículos da frota municipal, e que, após os fatos, providenciou o bloqueio nos ramais PABX para as chamadas de 0900, o que evidencia que foi, no mínimo, omissor no trato com o dinheiro público. Pede que sejam rejeitadas as preliminares arguidas e improvido o recurso.

-

A D. Procuradoria Geral de Justiça opinou pelo desprovimento do recurso (fls. 191/194).

Esta C. 3ª Câmara de Direito Público, por votação unânime, por voto de lavra do saudoso Desembargador Antônio Carlos Malheiros, **negou provimento à apelação** (fls. 201/208).

O apelante interpôs **recurso especial** (fls. 212/238)

¹ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:
(...)

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

alegando, em síntese, violação do disposto no nos artigos 10, 11 e 12 da Lei Federal nº 8.429, de 02/06/1.992, pois não agiu com dolo ou culpa, e desproporcionalidade das penas aplicadas.

Foram apresentadas contrarrazões ao recurso especial (fls. 250/264) pelo apelado.

O **recurso especial** foi inadmitido pelo Presidente da Seção de Direito Público (fls. 266/267).

Interposto **agravo** contra despacho denegatório de **recurso especial** (fls. 270/295), foi determinada a devolução dos autos a este E. Tribunal de Justiça para que, após a publicação do acórdão referente ao TEMA nº 1.199, de 12/12/2.022, do Supremo Tribunal Federal, nos termos do artigo 1.040 do Código de Processo Civil, tenha o seguimento negado, caso o acórdão recorrido se harmonize com a orientação preferida pelo Supremo Tribunal Federal; ou tenha novo exame pela Turma Julgadora, caso o acórdão divirja do entendimento firmado em referido Tema.

Em juízo de admissibilidade nesta C. Corte de Justiça, sobreveio determinação do Excelentíssimo Senhor Presidente da Seção de Direito Público (fls. 377/378), de reapreciação do julgado, nos termos do artigo 1.040, inciso II, do Código de Processo Civil, para eventual adequação da fundamentação do v. acórdão, diante do julgamento de mérito do Recurso Extraordinário nº 843.989/PR, TEMA nº 1.199, de 12/12/2.022, do Supremo Tribunal Federal.

Relatado de forma sintética, passo a fundamentar e decidir.

Nos termos artigo 1.040, inciso II, do Código de Processo Civil, compete ao órgão que proferiu o acórdão, a eventual

retratação ou manutenção da decisão hostilizada, caso em que, após o exame, dá-se a tramitação normal do recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal e do recurso especial ao Superior Tribunal de Justiça.

O Recurso Extraordinário nº 843.989/PR, de relatoria do Min. Alexandre de Moraes, TEMA nº 1.199, de 12/12/2.022, do Supremo Tribunal Federal, fixou as seguintes teses:

Fixação de tese de repercussão geral para o Tema 1.199:

"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". **(Agravo em Recurso Extraordinário nº 843989, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Trib. Pleno, Data do Julg. 18/08/2.022, REPERCUSSÃO GERAL – Data da Pub. 12/12/2.022)** (negritei)

O v. acórdão prolatado por esta C. 3ª Câmara de Direito Público deve ser ADEQUADO, uma vez que sua fundamentação conflita com o TEMA acima referido.

Isso porque no presente caso, o v. acórdão não apreciou a questão da ausência do **dolo específico** na ação do apelante, algo necessário para a caracterização da conduta descrita no artigo 10, inciso

II, da Lei Federal nº 14.230, de 25/10/2.021, consignando ter aquele agido com culpa na modalidade negligencia no exercício de suas funções.

Ao que se vê, as alterações promovidas pela Lei nº 14.230, de 25/10/2.021, retroagem às causas sem trânsito em julgado, desde que a conduta imputada seja **"culposa"**, sendo que, o novo regime prescricional é irretroativo.

E mais, é EVIDENTE que quando se fala no **dolo**, há que se entender o DOLO de "VANTAGEM ILÍCITA", de "CAUSAR DANO AO ERÁRIO", enfim a **"a intenção de fazer algo errado para o fim de ter algum benefício ilícito em prejuízo do erário"**, e não o simples **dolo da conduta**, sem nenhuma intenção de LESÃO AO ERÁRIO por trás do ato, isto porque, se assim não o fosse, não haveria sentido haver uma lei cujo o objetivo foi o de ACABAR COM AS FALCATRUAS NO PODER PÚBLICO QUE SEMPRE CAUSARAM ALGUM PREJUÍZO AO ERÁRIO PÚBLICO.

Neste sentido, vale lembrar que a própria Lei Federal nº 8.429, de 02/06/1.992, com as modificações promovidas pela recente Lei Federal nº 14.230, de 25/10/2.021, assim dispõe no seu artigo 1º, parágrafos 2º e 3º:

Art. 1º. O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

(...)

§2º. **Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.**

§3º. **O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a**

responsabilidade por ato de improbidade administrativa. (negritei e sublinhei)

Oportuno, nesse sentido, os ensinamentos da abalizada doutrina sobre a matéria²:

“Então **o dolo específico, especialmente para fins de caracterização de improbidade, é o ato eivado de má-fé. O erro grosseiro, a falta de zelo com a coisa pública, a negligência, podem até ser punidos em outra esfera, de modo que não ficarão necessariamente impunes, mas não mais caracterizarão atos de improbidade.** Será considerado, portanto, dolo específico não aquela ausência de diligência em se praticar o ato, mas de não atuar com a diligência necessária e assim possibilitar o ato. O dolo não é de atingir, mas equivalente a atingir de modo a ser considerado desdém ao exercício da função. Conforme dito, portanto, da mesma forma que **a má-fé passa a ser elemento essencial para caracterização do ato de improbidade,** a boa-fé também deverá ser levada em consideração para a excludente de caracterização”. (negritei)

Não obstante, das condutas do apelante descritas pelo apelado na inicial, realmente não desponta o referido **dolo específico**, necessário à caracterização do ato de improbidade administrativa, uma vez que claramente não agiu visando prejuízos ao erário público, visto que não possuía o controle dos motoristas que conduziam os veículos da frota municipal, tampouco autorizou quaisquer despesas, as quais foram executadas por funcionários, que estavam sob as ordens e fiscalização de secretários ou diretores municipais, e ao tomar conhecimento dos telefonemas providenciou o bloqueio nos ramais de PABX para as chamadas.

E este é o problema da presente ação. A despeito de ter havido falha no exercício de seu mister, não se vislumbra nos autos que

² GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; e FAVRETO, Rogério. Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa, Revista dos Tribunais: São Paulo, 2022. p. 46.

tais condutas estivessem pautadas por intentos escusos, por um desprezo inequívoco à moralidade pública, ao interesse público, ou ao patrimônio público.

Ou seja, diante da ausência de demonstração de DOLO ESPECÍFICO, não há que se falar em responsabilização do apelante por ato de improbidade administrativa.

Assim, tenho que o apelado não se desincumbiu do ônus de provar os fatos constitutivos dos alegados atos de improbidade contra o apelante.

Neste sentido, julgados deste C. Tribunal de Justiça:

APELAÇÃO CÍVEL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE PROFESSORA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO. BURLA AO PRINCÍPIO DA OBRIGATORIEDADE DO CONCURSO PÚBLICO. SUPERVENIÊNCIA DA LEI Nº 14.230/21. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AO SISTEMA DE IMPROBIDADE. RETROATIVIDADE. DOLO NÃO DEMONSTRADO. ATO ÍMPROBO NÃO CONFIGURADO. Recurso tirado contra sentença que julgou improcedente o pedido por entender ausente a comprovação da prática de atos de improbidade tipificados no artigo 11, inciso V, da LIA, à míngua de dolo do agente público e lesão ao erário. 1. A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (art. 37, II, CF). A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, CF). Contratação que não obedeceu aos critérios fixados pela norma. Ilegalidade. 2. A Lei n.º 14.230/2021 promoveu profundas alterações na Lei de Improbidade Administrativa, dentre as quais a supressão das modalidades culposas nos atos de improbidade e a exigência de dolo específico para configuração dos atos de improbidade previstos taxativamente no art. 11 da norma. Novatio legis in

mellius. Retroatividade. Aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador (art. 1º, § 4º, da Lei nº 8.429/1992). 3. **Para caracterização do ato de improbidade administrativa faz-se necessário dolo do agente, assim entendido como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito** tipificado nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA, não bastando a voluntariedade do agente ou o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas. **Da ilegalidade ou irregularidade em si não decorre a improbidade.** 4. **A má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica malferir princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador. Má-fé na conduta do agente público não demonstrada. Improbidade administrativa não caracterizada.** Desfecho de origem mantido. RECURSO DESPROVIDO. (Apelação Cível 1001365-56.2021.8.26.0222; Rel. Des. Márcio Kammer de Lima; Órgão Julg.: 11ª Câm. de Dir. Púb.; Data do Julg.: 13/07/2.023; Data de Reg.: 13/07/2.023) (negritei e sublinhei)

Em suma, o que se extrai dos autos, em relação aos fatos ora apurados, é a ausência de elementos que comprovem o dolo **específico** do apelante em causar dano ao erário, de tal forma que, eles não são suficientes para caracterização de ato de improbidade administrativa.

Destarte, reconhecida a **ausência de ato ímprobo** nos termos acima, de rigor a **ABSOLVIÇÃO** do apelante pela prática do ato de improbidade administrativa, previsto no artigo 10, inciso II, da Lei Federal nº 8.429, de 02/06/1.992.

Portanto, é de rigor a ADEQUAÇÃO do v. acórdão desta C. 3ª Câmara de Direito Público aos entendimentos proferidos pelo E. Supremo Tribunal Federal nos termos do TEMA nº 1.199, de 12/12/2.022, do Supremo Tribunal Federal, para **ABSOLVER** o apelante da prática do ato de improbidade administrativa, previsto no artigo 10, inciso II, da Lei Federal nº

8.429, de 02/06/1.992.

A despeito do provimento ao recurso do apelante, descabida a fixação de honorários advocatícios em face do apelado, ante a inexistência de comprovada má-fé deste, nos termos do artigo 23-B, parágrafo 2º, da Lei Federal nº 8.429, de 02/06/1.992³, com a redação dada pela Lei Federal nº 14.230, de 25/10/2.021.

Ante o exposto, **ADEQUO o v. acórdão**, para **DAR PROVIMENTO** à presente **apelação**, a fim de julgar **IMPROCEDENTE** a **ação civil pública por ato de improbidade administrativa**, que lhe foi movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo.

KLEBER LEYSER DE AQUINO
DESEMBARGADOR - RELATOR
(Assinatura Eletrônica)

³ Art. 23-B. Nas ações e nos acordos regidos por esta Lei, não haverá adiantamento de custas, de preparo, de emolumentos, de honorários periciais e de quaisquer outras despesas.

(...)

§ 2º Haverá condenação em honorários sucumbenciais em caso de improcedência da ação de improbidade se comprovada má-fé.