



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 1001372-89.2019.8.26.0619

Registro: 2025.0000282086

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação Cível nº 1001372-89.2019.8.26.0619, da Comarca de Taquaritinga, em que é apelante FULVIO ZUPPANI, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em 6ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Após sustentação oral do Dr. Carlos Henrique da Silva Pereira, rejeitaram a preliminar e deram provimento ao recurso. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores SILVIA MEIRELLES (Presidente) E ALVES BRAGA JUNIOR.

São Paulo, 24 de março de 2025.

MARIA OLÍVIA ALVES
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 1001372-89.2019.8.26.0619

Voto nº 32.837

Apelação nº 1001372-89.2019.8.26.0619

Apelante: Fulvio Zuppani

Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo

Interessado: Município de Taquaritinga

Comarca: 2ª Vara de Taquaritinga

Juíza: Dra. Taiana Horta de Pádua Prado

APELAÇÃO – Ação civil pública – Improbidade administrativa – Município de Taquaritinga – Concessão supostamente irregular de gratificações a funcionários públicos efetivos e comissionados, com fundamento nos artigos 57 e 59 da Lei Municipal nº. 2.924/97 – Alegação de dano ao erário, face à incorporação indevida das gratificações, por Lei de iniciativa do então Preferido Municipal, posteriormente declarada inconstitucional – Sentença de procedência – Pretensão de reforma – Possibilidade – Nulidade da sentença por cerceamento de defesa – Inocorrência – Preliminar rejeitada – Ato de improbidade administrativa, no entanto, que não restou configurado – Dolo específico não caracterizado – Vantagens em grande parte concedidas antes mesmo do início do mandato do réu – Existência de normas legais vigentes a amparar a continuidade da concessão – Posterior projeto de lei de iniciativa do réu, pelo qual houve a incorporação da gratificação de representação, prevista no art. 59 da Lei Municipal nº. 2.924/97– Projeto que, além de ter sido aprovado pela Câmara Municipal, foi apresentado no contexto da existência de diversas decisões judiciais, inclusive desta Corte, a determinar a incorporação das vantagens – Superveniência da inconstitucionalidade das normas que autorizavam as gratificações e as incorporações e que, por si só, não basta para qualificar as condutas do réu como improbidade administrativa – Ausência de prova de conluio entre o réu e os servidores que recebiam as gratificações – Mera inadequação da conduta, sem evidência de má-fé, que não basta para a responsabilização por improbidade administrativa – Ausência, ademais, de dano ao erário, dada a efetiva prestação dos serviços pelos servidores beneficiários – Improcedência do pedido – Rejeição da matéria preliminar. Provimento do recurso.

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **Ministério Público**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 1001372-89.2019.8.26.0619

do Estado de São Paulo em face de *Fulvio Zuppani* para a apuração de ato de improbidade administrativa consistente na suposta concessão indevida de gratificações (executiva e de representação) a funcionários públicos efetivos e comissionados do Município de Taquaritinga, na condição de ex-Prefeito Municipal, com fundamento nos artigos 57 e 59 da Lei Municipal nº. 2.924/97, as quais foram declaradas inconstitucionais.

Conforme a r. Sentença de fls. 3.489/3.498, o pedido foi julgado procedente para reconhecer a prática de ato doloso de improbidade administrativa tipificado no artigo 10, inciso I e artigo 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92 por parte do requerido e condená-lo nas sanções previstas no art. 12, II, da mesma Lei, nos seguintes termos: ***“a) ressarcimento do dano ao erário no valor de R\$ 3.851.332,25, corrigido pela Tabela Prática do TJSP desde o desembolso, e com juros de mora de um por cento ao mês da citação; b) multa equivalente ao valor do dano causado, a saber, R\$ 3.851.332,25, corrigido da mesma forma do item anterior; c) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 05 (cinco) anos”***. Foi o requerido, ainda, condenado ao pagamento das custas e despesas processuais, sem condenação em honorários advocatícios.

Inconformado, apela o ***réu***. Sustenta, preliminarmente, a nulidade da r. sentença por cerceamento de defesa, diante da negativa de produção de prova testemunhal. No mérito, alega a inexistência de dano ao erário, dolo ou culpa. Aduz que foi prefeito municipal no período de 2013 a 2016, e que as gratificações em questão vinham sendo pagas há mais de vinte anos, com fundamento na Lei Municipal nº 2.924/97. Assevera que informou ao Ministério Público a revogação das gratificações, mas que houve diversas decisões judiciais, inclusive desta Corte, pelas quais fora determinada a incorporação das gratificações revogadas. Sustenta, assim, que a conduta de tratar da incorporação das gratificações em conjunto com o novo estatuto dos funcionários públicos foi apenas uma tentativa de trazer segurança jurídica a uma questão que estava sendo constantemente judicializada. Ressalta que o projeto de lei de reforma administrativa contou com os pareceres técnicos que atestaram sua regularidade e adequação, não se podendo cogitar de improbidade de sua parte, e que enquanto o art.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 1001372-89.2019.8.26.0619

59 da Lei Municipal nº 2.924/97 e o art. 67 da Lei Complementar Municipal nº. 4.314/2016 não fossem declarados inconstitucionais, não havia que se falar em pagamentos indevidos, face à imperatividade e presunção de constitucionalidade das leis, bem como da presunção de legitimidade e legalidade dos atos administrativos. Afirma, assim, que não há como impor ao apelante o pagamento das reparações e multa previstas na r. Sentença recorrida, devendo igualmente ser afastadas as condutas previstas no artigo 10, I e artigo 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92. Pugna, assim, pelo reconhecimento da improcedência do pedido. Pede, ainda, gratuidade de justiça (fls. 3.509/3.528).

O Ministério Público apresentou resposta (fls. 3.651/3.656)

Houve oposição ao julgamento virtual (fl. 3.665).

A d. Procuradoria Geral de Justiça se manifestou pela intimação do apelante para o recolhimento do reparo e, no mérito, opinou pelo não provimento do recurso (fls. 3.668/3.677).

O apelante, então, foi instado a juntar documentação apta a comprovar a necessidade do benefício da gratuidade de justiça postulado (fl. 3.678), tendo apresentado a petição e documentos fls. 3.681/3.731, complementados a fls. 3.736/3.758, oportunidade em que requereu, alternativamente, a redução do valor do preparo ou o seu parcelamento.

Nos termos da decisão de fl. 3.760, completada a fl. 3.763, foi indeferida a justiça gratuita e concedido o parcelamento da taxa de preparo, em vinte prestações.

As partes foram intimadas a se manifestar sobre a aplicação da Lei nº 14.230/2021 ao caso concreto (fl. 3.809) e somente o réu se pronunciou (fls. 3.816/3.818).

Ante o decurso do tempo, foi determinado e certificado o término do pagamento do parcelamento do preparo recursal (fl. 3.830).

Por fim, o Ministério Público se manifestou, a insistir no não provimento do recurso (fls. 3.837/3.839).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 1001372-89.2019.8.26.0619

É o relatório. ■■■

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso e lhe dou provimento.

De início, não há que se falar em nulidade da r. Sentença.

O destinatário da produção probatória é o Juiz e, portanto, a ele incumbe indeferir as provas que entende desnecessárias ou impertinentes, segundo sua livre convicção, sempre motivada. Incumbe também ao magistrado zelar pela rápida solução do litígio, em obediência à diretriz constitucional da razoável duração do processo.

Aliás, “*Constantes dos autos elementos de prova documental suficientes para formar o convencimento do julgador, incorre cerceamento de defesa se julgada antecipadamente a controvérsia*” (STJ-4ª Turma, Ag 14.952-DF-AgRg, rel. Min. Sálvio de Figueiredo, j. 4.12.91, negaram provimento, v.u., DJU 3.2.92, p. 472).

É nesse contexto que deve ser compreendida a garantia da ampla defesa e dos meios a ela inerentes no processo judicial, assegurada constitucionalmente aos litigantes.

No caso, a documentação acostada é suficiente à formação do convencimento, de sorte que a realização de prova oral não se revela pertinente à solução da controvérsia.

Fica, assim, rejeitada a preliminar.

Outrossim, é importante registrar o recente pronunciamento firmado pelo Col. Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral (ARE nº 843.989 Tema nº 1.199), sobre a aplicação da Lei Federal nº 14.230/21, que alterou dispositivos da Lei Federal nº 8.429/92, no sentido de que, no âmbito do direito administrativo sancionador, a norma mais benéfica não pode atingir a eficácia da coisa julgada nem os processos em fase de execução das penas e seus incidentes.

Consoante as teses fixadas no referido julgamento:

1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 1001372-89.2019.8.26.0619

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.

Assim, a nova Lei nº. 14.230/2021 se aplica aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior, sem condenação definitiva, em virtude da revogação expressa do tipo culposos, devendo o Juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente.

Passa-se, então, à análise do mérito.

Conforme consta, o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou a presente ação civil pública com apoio em inquérito civil instaurado com base em representação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (Processo TC nº 002021/026/12) pela qual foram noticiadas supostas irregularidades na concessão de “gratificação executiva” ao servidores comissionados e “gratificação de representação” a funcionários públicos efetivos do Município de Taquaritinga, com fundamento nos artigos 57 e 59 da Lei Complementar Municipal nº. 2.924/97, os quais permitiam acréscimo salarial substancial sem motivação.

Ao que consta, verificadas tais supostas irregularidades, foi encaminhada minuta de Termo de Ajustamento de Conduta, a fim de que os referidos pagamentos fossem extintos, a qual foi recebida na Prefeitura Municipal em 22/12/2015.

Segundo alega o Ministério Público, o então Prefeito Municipal, Fulvio Zuppani, contudo, recusou-se a assiná-la, pelos motivos declarados na



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 1001372-89.2019.8.26.0619

manifestação de fls. 1.030/1.036, acompanhada dos documentos de fls. 1037/1097, e, posteriormente, em 17/02/2016, o Município trouxe aos autos a informação da entrada em vigor da Lei Complementar Municipal nº 4.314, de 02 de fevereiro de 2016 (Plano de Cargos e Carreiras), que teria extinguido as gratificações em questão, previstas nos artigos 57, 59 e 60 da Lei Municipal nº 2924/97.

Ocorre que, pela análise de holerites requeridos pelo *Parquet*, verificou-se que a gratificação de representação, então prevista no artigo 59 da Lei Municipal nº 2.924/1997, não havia sido extinta, mas sim incorporada ao salário de quase todos os servidores efetivos que a recebiam, nos termos do artigo 67 da Lei nº 4.314/2016, que determinou tal incorporação.

O Ministério Público, então, ajuizou a Ação Civil Pública nº. 1003358-83.2016.8.26.0619, com pedido de imposição ao Município de Taquaritinga da obrigação de fazer consistente na suspensão imediata e extinção definitiva dos pagamentos das gratificações previstas no artigo 59 da Lei Complementar Municipal nº. 2.924, com o reconhecimento incidental da inconstitucionalidade do artigo 67 da Lei Complementar Municipal nº 4.314/16 que previu a incorporação.

E, ainda, a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 2003616-56.2017.8.26.0000, em face do artigo 67 da Lei Complementar nº 4.314/2016 e, por arrastamento, do artigo 59 da Lei Municipal nº. 2.924, de 19 de dezembro de 1997, do Município de Taquaritinga, na qual fora deferida a liminar, em 18/01/2017, para suspender a eficácia dos dispositivos impugnados, e que fora posteriormente julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 67 da Lei Complementar nº 4.314/2016 e por arrastamento, do artigo 59 da Lei nº 2924/1997, ambas do Município de Taquaritinga. Em razão disso, a ação civil pública acima referida perdeu seu objeto.

Diante dessa declaração de inconstitucionalidade, o Ministério Público oficiou à Prefeitura Municipal de Taquaritinga solicitando que se informasse qual o valor total pago a título de gratificações incorporadas, com base no artigo 67, da Lei nº 4.314/2016, desde a entrada em vigor da referida lei, até a suspensão dos pagamentos em razão da concessão da liminar nos autos da ADIN nº



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 1001372-89.2019.8.26.0619

2003616-56.2017.8.26.0000, e obteve, como resposta, o valor de R\$ 3.851.332,25.

Assim, por entender que o então Prefeito Municipal Fulvio Zuppani teria agido com má-fé ao enviar Projeto de Lei à Câmara Municipal, o qual foi aprovado e convolado na Lei Municipal nº 4.314/2016, com previsão de incorporação da gratificação de representação (art. 59), mesmo após ter sido alertado da inconstitucionalidade dos artigos da Lei nº. 2.924/1997 que previam as gratificações, foi ajuizada a presente demanda para se obter o reconhecimento da prática de atos de improbidade administrativa causadores de prejuízo ao erário, nos termos do art. 10, “caput” e inciso I, da Lei nº 8.429/92, bem como por violação aos princípios que regem a Administração, na forma do art. 11, *caput*, I, da Lei nº 8.429/92, com a condenação do requerido nas sanções previstas no art. 12, II, da lei nº 8.429/92, notadamente o ressarcimento do valor de R\$ 3.851.332,25, considerado como suposto dano ao erário.

Pois bem.

No caso, assim, previa a Lei Municipal nº. 2.924/1997, que dispunha sobre a estruturação do Plano Geral de Cargos, Vencimentos e Salários do Quadro de Pessoal da Prefeitura Municipal de Taquaritinga, e embasava a concessão das vantagens pecuniárias em questão:

“Artigo 57 – A partir da publicação da presente Lei, deverão ser providenciados novos atos de nomeação, destinados ao provimento dos cargos integrados no Subquadro II, a que se refere o inciso II do artigo 9º e que constitui o Anexo II deste diploma legal.

§ 1º - Poderá o Prefeito sempre que julgar necessário, atribuir Gratificação Executiva ora criada, não incorporável, aos nomeados para o exercício de cargo integrado no Subquadro II, caracterizado como de comando, direção, chefia ou encarregatura de órgão ou unidade municipal legalmente constituída.

§ 2º - A Gratificação de Representação a ser atribuída, não poderá exceder a 50% (cinquenta por cento) do Padrão de vencimento do cargo em comissão para o qual tenha sido efetivada a nomeação.”

“Artigo 59 - Poderá o Prefeito Municipal sempre que julgar



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 1001372-89.2019.8.26.0619

necessário, atribuir Gratificação de Representação ora instituída, não incorporável, de valor correspondente a um percentual, a ser aplicado sobre o Padrão de vencimento/salário-base ou salário-hora do cargo, função atividade estatutária ou emprego exercido pelo funcionário, servidor ou empregado público municipal.

§ 1º - O percentual relativo à Gratificação de Representação a ser atribuída, não poderá exceder a 50% (cinquenta por cento) do Padrão de vencimento/salário-base ou do vencimento apurado em razão do número de horas efetivamente trabalhadas pelos funcionários, servidores ou empregados públicos municipais.

§ 2º - Os funcionários, servidores ou empregados públicos municipais, não poderão receber, concomitantemente, a Gratificação de Representação com a vantagem pecuniária de que trata o inciso VIII do artigo 25 da presente Lei [horas extras], bem como com a Gratificação prevista no inciso IV do artigo 135 da Lei Municipal nº 1128, de 15 de setembro de 1970 [adicional de insalubridade]”.

Como se vê, os art. 57 e 59 da Lei nº. 2.924/1997, respectivamente, autorizavam a concessão de “gratificação executiva” a servidores comissionados e de “gratificação de representação” a servidores efetivos do Município de Taquaritinga, pelo Prefeito Municipal, sempre que este julgasse necessário, em percentual que não poderia exceder 50% do padrão de vencimento do cargo.

Note-se que a citada Lei nº. 2.924 fora editada em 1997 e que o réu foi Prefeito Municipal entre os anos de 2013 a 2016, de modo que grande parte das gratificações foram concedidas e vinham sendo pagas anteriormente à sua gestão, consoante expressamente informado ao *Parquet* (fls. 125/127).

Nessa manifestação, já no início do inquérito, o ora réu informou que chegou a ser editada a Lei Municipal nº. 3.368/2004, que estabeleceu que a Gratificação Executiva e a Gratificação de Representação seriam incorporadas ao patrimônio do servidor que estivesse recebendo as vantagens na data de publicação da Lei (art. 332) – posteriormente revogada pela Lei Municipal nº. 3.746/09 –, assim como mencionou que tal fato ocasionou a judicialização da questão, a impor, na sua gestão, a necessidade de reestruturação administrativa para a correção de possíveis irregularidades.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 1001372-89.2019.8.26.0619

Aliás, a própria representação do Tribunal de Contas do Estado, a noticiar eventuais irregularidades na concessão das gratificações, teve origem na análise das contas do exercício de 2012, ou seja, também anteriores ao início do mandato do réu, sendo certo ainda que, a despeito dos fatos noticiados, elas foram aprovadas (fls. 20 e seguintes).

Não se ignora, porém, a generalidade das gratificações e que, diante da informação de que as vantagens continuavam sendo pagas, o Ministério Público buscou, mediante a proposta de assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta, que o Prefeito, então, extinguisse os pagamentos, e que este, por sua vez, recusou-se a assiná-lo.

Todavia, foi apresentada justificativa no sentido de que as gratificações executivas, concedidas a servidores comissionados, com arrimo no art. 57 da Lei Municipal nº. 2.924/1997, haviam sido cessadas, e que, em relação às gratificações de representação, pagas a servidores efetivos, estas continuavam a ser pagas por entender a Administração que tais pagamentos atendiam o interesse público e enquanto se discutia a reestruturação dos quadros da Administração (fls. 1.030/1.036).

Também não se ignora que, logo na sequência, foi noticiada a aprovação da Lei Municipal nº. 4.314/2016, que instituiu novo Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do Município, a qual extinguiu as gratificações em questão (fl. 1.100).

Ocorre que a mesma Lei, embora houvesse extinguido a gratificação executiva, no seu art. 67, ao mesmo tempo, determinou a sua incorporação, no que o Ministério Público vislumbrou manobra por parte do então Prefeito, no sentido de supostamente perpetuar o pagamento de vantagens indevidas, notadamente pelo fato de se tratar de projeto de sua iniciativa.

Contudo, respeitado esse entendimento, o fato é que as vantagens em questão, em grande parte, haviam sido concedidas antes mesmo do mandato do réu e havia normas legais vigentes a amparar a continuidade da concessão.

E o projeto posteriormente enviado à Câmara, conquanto de iniciativa do réu, por se tratar novo do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 1001372-89.2019.8.26.0619

Município no âmbito da reforma da Administração Municipal, além de ter sido aprovado pela Câmara Municipal sem nenhum voto contrário (fl. 3.441), foi apresentado no contexto da existência de decisões judiciais, inclusive desta Corte, a determinar a incorporação das vantagens (confira-se, como exemplo, fls. 3.442/3456), num momento em que, de um lado, havia diversos servidores beneficiados com a gratificação de representação há muitos anos, a acarretar risco de ampla judicialização da questão da incorporação, e, por outro, não havia, ainda, questionamento acerca da constitucionalidade da incorporação e dos respectivos pagamentos, o que somente veio a ocorrer posteriormente, com o ajuizamento da ADI nº. 2003616-56.2017.8.26.0000 e a concessão da liminar que determinou a suspensão dos pagamentos.

Nesse contexto, ainda que a incorporação da gratificação não tenha representado a melhor escolha pelo administrador, eventual ilegalidade não enseja, de pronto, a caracterização de ato de improbidade.

No caso, os elementos dos autos não se mostram suficientes a sustentar o dolo específico necessário para a configuração da grave prática de ato de improbidade administrativa, notadamente após a vigência da Lei nº. 14.230/2021.

Relevante ressaltar que para a caracterização do ato de improbidade administrativa não basta a simples afronta à legalidade formal.

É preciso que a conduta do agente público viole, de forma dolosa, a lei ou os princípios da administração pública, de forma a caracterizar a falta de observância da ética administrativa, da lealdade e da boa-fé.

Isso porque a ilegalidade supõe o cotejo objetivo entre a ação ou omissão e o direito posto, que conduz à invalidação do ato; ao passo em que a improbidade supõe um juízo sobre a honestidade do agente, o que demanda análise do aspecto subjetivo da conduta e implica punição do responsável.

A propósito, a jurisprudência firmou posicionamento de 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,***



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 1001372-89.2019.8.26.0619

necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade” (STJ, Recurso Especial n. 480.387/SP, 1ª Turma, rel. Min. LUIZ FUX, j. 16.03.2004).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro adverte que *“Mesmo quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso verificar (...) se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto. A quantidade de leis, decretos, medidas provisórias, regulamentos, portarias torna praticamente impossível a aplicação do velho princípio de que todos conhecem a lei. Além disso, algumas normas admitem diferentes interpretações e são aplicadas por servidores públicos estranhos à área jurídica. Por isso mesmo, a aplicação da lei de improbidade exige bom-senso, pesquisa da intenção do agente, sob pena de sobrecarregar-se inutilmente o Judiciário com questões irrelevantes que podem ser adequadamente resolvidas na própria esfera administrativa. (...) No caso da lei de improbidade, a presença do elemento subjetivo é tanto mais relevante pelo fato de ser objetivo primordial do legislador constituinte o de assegurar a probidade, a moralidade, a honestidade dentro da Administração Pública. Sem um mínimo de má-fé, não se pode cogitar da aplicação de penalidades tão severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública”* (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo, 23ª edição, São Paulo, Atlas, 2010, p. 836/837).

No caso, embora se verifique a ilegalidade da incorporação das gratificações, pelos elementos dos autos não se constata a existência de intenção voltada à prática de ilícito, por parte do requerido, com o fim de voluntariamente lesar o erário, de se beneficiar ou de infringir os princípios administrativos.

Vale dizer, não há prova de conluio entre o réu e os servidores que tiveram as gratificações incorporadas, e, por outro lado, não basta para a condenação a mera presunção de que houve a atuação dolosa de beneficiar servidores.

A Lei de Improbidade Administrativa não objetiva punir o mal administrador, o incapaz, ou aquele que não tomou as melhores decisões na condução da Administração Pública.

Daí porque a ilegalidade praticada pelo gestor da coisa pública, sem indicativo de propósito desonesto ou de má-fé, não configura a conduta de violação



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 1001372-89.2019.8.26.0619

aos ditames da moralidade administrativa, para o fim de responsabilização do agente nos termos da Lei nº 8.429/1992, especialmente com as alterações da Lei nº. 14.230/2021.

No caso, não se apurou a existência de conduta dolosa, com especial fim de agir, por parte do agente público, capaz de configurar o ato ímprobo, mas mera inaptidão para administração da coisa pública, o que caracterizaria, quando muito, conduta culposa, que não mais se subsume aos termos da Lei de Improbidade Administrativa.

A mera superveniência da declaração de inconstitucionalidade da norma que autorizava a incorporação das gratificações, por si só, não basta para qualificar as condutas do apelante como improbidade administrativa.

Além disso, é importante considerar que não se evidencia prejuízo ao erário, notadamente porque sequer há alegação de que o serviço não teria sido prestado pelos servidores beneficiários.

Portanto, tendo em vista que o conjunto probatório não traz a segurança necessária para a configuração da prática de ato de improbidade, inviável a condenação pretendida.

É como já decidiu esta Corte em casos semelhantes:

APELAÇÕES E REMESSA NECESSÁRIA – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – (...) – MÉRITO – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO – Ausência de tipicidade legal entre as condutas praticadas pelo apelante ELEAZAR, e a nova redação da Lei Fed. nº 8.429, de 02/06/1.992, com as alterações promovidas pela Lei Fed. nº 14.230, de 25/10/2.021 – Inteligência do TEMA nº 1.199, de 18/08/2.022, do STF – Atuação do apelante ELEAZAR que esteve pautada na Lei Comp. Mun. nº 56, de 26/06/2.009 – Superveniência da inconstitucionalidade da referida norma que, por si só, não qualifica as condutas do apelante ELEAZAR como improbidade administrativa – (...) – Sentença parcialmente reformada – APELAÇÃO do apelante



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 1001372-89.2019.8.26.0619

ELEAZAR provida, para julgar improcedente a ação em relação a ele, ABSOLVENDO-O das acusações de improbidade administrativa que lhe foram imputadas, e APELAÇÃO do apelante MUN. de PEDRO DE TOLEDO provida em parte, para afastar a condenação deste a obrigação de fazer, consistente na apresentação à Casa Legislativa local de Novo Projeto de Lei Complementar, no prazo de 60 (sessenta) dias, disciplinando os cargos comissionados supracitados.

(TJSP; Apelação Cível 1000400-69.2019.8.26.0280; Relator (a): Kleber Leyser de Aquino; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro de Itariri - Vara Única; Data do Julgamento: 07/10/2024; Data de Registro: 07/10/2024)

APELAÇÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROMULGAÇÃO DE LEI. PREJUÍZO AO ERÁRIO. INEXISTÊNCIA. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS. INADMISSIBILIDADE. 1. Ação civil pública pela qual o Ministério Público do Estado de São Paulo imputa ao réu, prefeito de Cunha, a prática de atos ímprobos uma vez que atuou na edição e promulgação de lei municipal que criou cargos e gratificações, inobstante ultrapassar o limite prudencial previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal. Sentença de procedência. 2. Superveniência da Lei Federal nº 14.230/2021 que impõe o reconhecimento de dano efetivo ao erário, além do dolo específico. Prejuízo, todavia, não comprovado, uma vez que a contraprestação corresponde aos serviços desempenhados pelos servidores nomeados – Retroatividade da novel legislação à luz do tema nº 1.199 do Supremo Tribunal Federal – Inexistência de conduta caracterizadora de violação a Princípios. Sentença reformada. Recurso provido. (TJSP; Apelação Cível 1000491-71.2018.8.26.0159; Relator (a): Nogueira Diefenthaler; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de Cunha - Vara Única; Data do Julgamento: 01/09/2023; Data de Registro: 01/09/2023)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 1001372-89.2019.8.26.0619

ADMINISTRATIVA. (...). Projeto de lei aprovado pela Câmara Municipal de Sales Oliveira, havendo presunção de legalidade dos atos praticados com base na citada lei. Funcionários que, mesmo recebendo supostamente verbas indevidas, conforme o autor alega, efetivamente trabalharam para o recebimento das horas extras, inexistindo enriquecimento ilícito. Conjunto probatório que não evidencia as irregularidades das condutas dos réus. Inocorrência do dolo ou da culpa grave dos corréus, essenciais para a configuração dos atos de improbidade administrativa. RECURSO IMPROVIDO. (TJSP; Apelação Cível 0002775-49.2009.8.26.0397; Relator (a): Antonio Celso Faria; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Nuporanga - Vara Única; Data do Julgamento: 04/05/2022; Data de Registro: 04/05/2022)

A hipótese, portanto, é de improcedência do pedido de condenação do réu em ato de improbidade administrativa.

Ante o exposto, pelo meu voto, *rejeito a matéria preliminar e dou provimento ao recurso.*

MARIA OLÍVIA ALVES

Relatora