



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000283127

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1000349-97.2017.8.26.0322, da Comarca de Lins, em que são apelantes/apelados WALDEMAR SANDOLI CASADEI (ESPÓLIO), PATRICIA DE PAIVA CASADEI (HERDEIRO), WAGNER DE PAIVA CASADEI (HERDEIRO), CASSIA DE PAIVA CASADEI (HERDEIRO) e DANIELA DE PAIVA CASADEI (HERDEIRO), é apelado/apelante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, Apelados MUNICIPIO DE LINS e SANECOM TECNOLOGIA AMBIENTAL LTDA ME.

ACORDAM, em 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Recursos de apelação dos sucessores do prefeito e do Ministério Público parcialmente providos. V.U. Sustentou o Dr. Marcelo Sebastião dos Santos Zellerhoff, OAB: 335570/SP", de conformidade com o voto do Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores MAGALHÃES COELHO (Presidente sem voto), RUBENS RIHL E ALIENDE RIBEIRO.

São Paulo, 25 de março de 2025.

LUÍS FRANCISCO AGUILAR CORTEZ
Relator
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Apelação Cível nº 1000349-97.2017.8.26.0322

Aptes/Apdos: Waldemar Sandoli Casadei, Patricia de Paiva Casadei, Wagner de Paiva Casadei, Cassia de Paiva Casadei e Daniela de Paiva Casadei

Apelados: Município de Lins e Sanecom Tecnologia Ambiental Ltda Me

Apelado/Apelante: Ministério Público do Estado de São Paulo

Comarca: Lins

Voto nº 32500

Juiz: Alexandre Felix da Silva

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – Irregularidades apontadas em contratos administrativos emergenciais firmados pelo então prefeito do Município de Lins e entidade privada sem prévia licitação - Regularização do aterro sanitário municipal, em cumprimento ao Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrado com a CETESB em 1998 – Dispensa irregular de prévia licitação, de prorrogação contratual e celebração de contrato emergencial posteriores – Imputação de condutas previstas nos artigos 10, e 11, da Lei nº 8.429/92 – Aplicação da tese jurídica fixada no tema de Repercussão Geral nº 1.199/STF - Elemento subjetivo (dolo direto ou específico) caracterizado - Dever de ressarcimento parcialmente reconhecido - Recursos de apelação dos sucessores do prefeito e do Ministério Público parcialmente providos.

Recursos de apelação contra a r. sentença de fls. 2675/2687, que julgou parcialmente procedente ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face de Waldemar Sândoli Casadei, Sanecom Tecnologia Ambiental Ltda. – ME e outros, para condenar os herdeiros do réu Waldemar ao pagamento da importância de R\$ 371.351,26 até os limites da força da herança.

Apelam os sucessores do réu Waldemar Sândoli Casadei apontando a necessidade de dolo para a configuração da improbidade administrativa, requisito este que consideram ausente; sustentam que a própria sentença se referiu a conduta do agente como “desídia”, portanto, uma ação culposa, no qual haveria dolo somente em caso de não pagamento da multa ou de ter a intenção de não regularizar a situação para receber a multa e pagá-la com o erário Município a fim de causar prejuízo ao erário; ressaltam que o ex-prefeito assumiu o governo em uma situação caótica quanto ao assunto tratado, no qual há de se considerar o longo histórico de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

acontecimentos no governo anterior para a cominação de multa; defendem que o mesmo entendimento aplicado na sentença à empresa, quanto a ausência de dolo e ao afastamento da improbidade, deve ser também aplicado a conduta do ex-prefeito, visto que presunções e indícios de culpa não são suficientes para justificar condenações; requerem a anulação da decisão por falta de fundamentação e o prequestionamento da matéria. Pedem o provimento do recurso (fls. 2.692/2.702).

Apela o Ministério Público reafirmando a prática de improbidade administrativa, tendo em vista a ilegal prorrogação contratual em caráter de emergência com a SANECOM para a adequação do aterro sanitário por mais de 180 dias e a celebração de sucessivos contratos emergenciais sem licitação, além do prazo possível de contratação emergencial, apontando clara violação à lei e à Constituição; sustenta que a empresa SANECOM deixou de prestar os serviços acordados, demonstrando claro descumprimento contratual e prejuízo ao erário; destaca a prova documental e testemunhal juntada aos autos demonstram a carência de efetiva mão-de-obra e maquinário adequado para o cumprimento do acordado; pontua que o réu Casadei violou a Lei de Licitações com manifesto dolo e, ainda, agiu com pessoalidade, tratando a empresa SANECOM de forma benéfica em detrimento a qualquer outra; alega que a empresa recebeu integralmente por serviços os quais não prestou, considerando que as irregularidades do aterro persistiram sem qualquer melhora, havendo, portanto, desproporcionalidade entre o valor recebido e os serviços efetivamente prestados. Pede o provimento do recurso (fls. 2.722/2.738).

Recursos tempestivos, o dos sucessores do réu com gratuidade (fls. 2.439/2.443) e do autor dispensado de preparo; contrarrazões apresentadas às fls. 2.712/2.721; 2.746/2.763; e 2.764/2.770.

Parecer da D. Procuradoria de Justiça (fls. 2.781/2.802), opinando pelo provimento do recurso interposto pelo Ministério Público e pelo não provimento do recurso dos herdeiros do réu.

Petição dos sucessores do réu Waldemar informando oposição ao julgamento virtual do recurso (fls. 2.777).

É o relatório.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Trata-se de ação civil pública por atos de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face de Sanecom Tecnologia Ambiental Ltda. – ME e Waldemar Sândoli Casadei, tipificando as condutas praticadas no previsto no art. 10 e, subsidiariamente, no art. 11, ambos da Lei nº 8.429/92, com pedido de condenação dos réus às penas previstas no art. 12, inciso II ou, subsidiariamente, no inciso III, da Lei nº 8.429/92 e de anulação do aditamento ao contrato emergencial nº 35/07 e dos contratos emergenciais nºs 198/07 e 042/08.

Aponta o autor que o réu Waldemar, então prefeito do Município de Lins, herdou da gestão anterior a sua posse a determinação de regularização do aterro sanitário municipal, em cumprimento ao Termo de Ajustamento de Conduta – TAC firmado com a CETESB.

Diante do descumprimento daquela obrigação, a Municipalidade foi autuada pela CETESB e posteriormente condenada em execução judicial ao pagamento de multa cominatória no valor atualizado de R\$ 371.351,26.

Sustenta que o réu Waldemar, no último mês do prazo judicialmente dado para sanar as irregularidades, contratou a empresa Sanecom, em caráter emergencial e com dispensa de licitação, para o fornecimento de material, mão de obra e equipamentos necessários objetivando adequar o aterro sanitário, bem como elaborar projeto para obtenção do licenciamento ambiental devido, pelo valor de R\$ 360.000,00, a fim de atender o determinado no Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, firmado com a CETESB na gestão da prefeita antecessora.

Encerrado o prazo de 180 dias do contrato emergencial nº 035/07 (vigência de 29/3/2007 a 29/9/2007), o então prefeito prorrogou aquele ajuste (vigência de 02/10/2007 a 11/11/2007), em violação a legislação, que estabelece o prazo máximo de 180 dias para a vigência de contrato emergencial com dispensa de licitação.

Ato contínuo, o réu Waldemar contratou novamente a ré Sanecom, por mais duas vezes sucessivas, em caráter emergencial e com dispensa de licitação para execução dos mesmos serviços, celebrando os contratos nº 198/07



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

(vigência de 12/11/2007 a 12/03/2008, no valor de R\$ 220.000,00) e nº 42/08 (vigência de 13/03/2008 a 12/09/2008, no valor de R\$ 354.000,00), respectivamente.

Alega, ainda, que os serviços prestados pela empresa ré foram deficitários, não atendendo ao definido no TAC e no acordo celebrado, uma vez que não possuía mão de obra e maquinário adequados e suficientes para executar os serviços acordados, o que gerou danos ao meio ambiente.

No curso da ação o réu Waldemar faleceu, prosseguindo com seus sucessores no polo passivo.

A r. sentença julgou parcialmente procedente a demanda, condenando os sucessores do réu ao pagamento do valor de R\$ 371.351,26 até os limites da força da herança, importância que corresponde ao dano ao erário público gerado pela multa aplicada pela CETESB ao Município pelo descumprimento do TAC, afastada a condenação da empresa ré, r. decisão ora recorrida.

A improbidade administrativa do ato do agente público e da entidade privada se configura em três hipóteses, a saber, quando houver enriquecimento ilícito (art. 9º), quando o ato praticado causar prejuízo ao erário (art. 10) ou quando ocorrer algum ato atentatório aos princípios que regem a atividade pública, hipóteses do art. 11 da lei de improbidade.

Houve substancial alteração no sistema jurídico no que se refere a tipificação dos atos de improbidade com a Lei nº 14.230/21, tendo o Supremo Tribunal Federal reconhecido a Repercussão Geral da matéria por ocasião do julgamento do Tema nº 1.199, afetado ao ARE nº 843.989/PR, em que firmada a seguinte tese vinculante no julgamento ocorrido em 18/08/2022, transitado em julgado em 16/02/2023:

“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” (destaquei).

Assim, a análise do presente caso deve ser realizada a partir das novas diretrizes decorrentes das alterações trazidas pela lei nova e da tese jurídica firmada pelo STF no julgamento do tema nº 1.199 da Repercussão Geral, especialmente quanto à exclusão da “culpa” como elemento normativo e manutenção apenas do “dolo” como elemento subjetivo típico, avaliando-se necessariamente a presença do dolo direto ou específico.

Diante da definição acima referida, mesmo as condutas praticadas antes da alteração normativa devem ser avaliadas com base nos requisitos agora estabelecidos, no que se refere ao dolo específico, nos casos ainda pendentes de julgamento.

A respeito do dolo, o art. 1º, § 2º da Lei nº 8.429/92, com a redação trazida pela Lei nº 14.230/21, estabelece que “***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***”, ou seja, trata-se do denominado dolo direto ou específico.

O Ministério Público imputou aos réus a prática de atos de improbidade administrativa, nos termos dos arts. 10, caput, II, VIII, IX e XI, e art. 11, da Lei nº 8.429/92, a exigir, no caso, a prova do dolo direto ou específico.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

A Municipalidade firmou o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para regularizar o aterro sanitário municipal em 1998; o prefeito municipal aqui responsabilizado exerceu mandatos entre 2005/2008 e 2009/2012, tendo firmado contrato para as obras de regularização do aterro em março/2007.

O Município deveria ter iniciado as obras em 1998 (TAC) e o prefeito Waldemar Sandoli Caradei assumiu em 2005, iniciando as obras no seu primeiro mandato, em 2007. Possível reconhecer atraso na sua ação administrativa mas é inegável que a maior parte do descumprimento não ocorreu na sua gestão e que ele teve a iniciativa de contratar.

Não é possível afirmar que o Prefeito tenha agido com dolo específico quanto ao descumprimento do TAC que gerou a imposição de multa (dano) a Municipalidade. A deficiência na gestão (no caso, de várias gestões) nem sempre configura improbidade, a qual exige vontade específica de alcançar o resultado ilícito.

Em consequência, afasta-se a condenação por ato de improbidade relativo à conduta que gerou a imposição e pagamento da multa.

Quanto a contratação emergencial confirmaram-se a ilicitude, o dano e a conduta dolosa, ou seja, a vontade de buscar o resultado ilícito. O conjunto probatório existente nos autos configura a prática das condutas descritas na inicial, a existência de dolo específico dos réus ao causar lesão ao erário, com a vontade específica de obter resultado contrário à legislação.

Houve o contrato emergencial, com dispensa de licitação, depois uma prorrogação e, após, nova contratação, sempre com a mesma empresa e todos sequenciais.

Se a obrigação era conhecida desde 1998 questionável a primeira contratação como obra emergencial; o atraso deliberado gerou a "emergência".

Mesmo com certa tolerância quanto a primeira contratação, a prorrogação e a nova contratação, todas sob a alegação de caráter emergencial, eram

injustificáveis e ilegais.

A Lei 8.666/93 em seu art. 24, IV, estabelecia a possibilidade de dispensa de licitação para a contratação emergencial mas já vedava a prorrogação; houve a prorrogação e, após, a contratação da mesma empresa para a mesma obra, igualmente vedada, como agora expresso no art. 75, VIII, da nova Lei de Licitações, reafirmado na ADI 6890, com interpretação conforme a Constituição.

A prática adotada implica direcionamento e favorecimento na contratação, violando os princípios da isonomia e competitividade. Sua persistência (prorrogação e nova contratação) comprovam a intenção de favorecer determinada empresa, a qual igualmente não pode alegar ignorância da Lei expressa no próprio contrato que firmou.

Aliás, a prova testemunhal, destacada na manifestação do Ministério Público, demonstra que a empresa jamais concluiria a obra no prazo inicial e, ainda assim, nada foi feito pelo então Prefeito, a demonstrar a atuação conjunta para manutenção do vínculo irregular.

Como já destacado em julgado do e. Supremo Tribunal Federal "*... flagrante a ilegalidade da dispensa (de licitação), mostra-se configurada a intenção específica de lesar o erário, mormente quando outros elementos probatórios indicam, com segurança, que o apelado tinha plena consciência da ilicitude da dispensa*" (AP 971, Min. Edson Fachin, j. 11/10/2016).

Até mesmo a consecução integral e correta do contrato ficou afastada, tendo em vista a multa imposta pela CETESB e os próprios termos da contestação da empresa SANECOM (fls. 2.369/2.429), sem impugnação específica quanto a tal ponto.

Por conseguinte, presentes a ilicitude, o dolo direto/específico e a lesão ao erário (multa da CETESB e quebra da competitividade com ganho indevido da empresa), a autorizar a condenação dos requeridos por ato de improbidade, nos termos do art. 10, caput e VIII, e art. 11, caput e V, sujeitos as sanções previstas no art. 12, II e III.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Os contratos foram executados (ainda que incompletamente), de modo que já não cabe sua anulação ou devolução integral de valores, o que limita a sanção a ser imposta.

O então prefeito já faleceu impondo-se, então, aos sucessores e a empresa SANECOM as sanções de multa civil no valor correspondente a 20% do valor atualizado dos contratos e a empresa ainda a multa de proibição de contratar ou receber benefícios fiscais da Administração Pública pelo prazo de cinco anos (observada a redação da Lei 8.429/92) à época dos fatos.

Para efeito de prequestionamento, anoto que não houve violação ou negativa de vigência a qualquer dispositivo de Lei ou da Constituição Federal, especialmente às normas e precedentes invocados pelos recorrentes em suas razões recursais, ainda que sem a expressa menção aos dispositivos legais enfrentados.

Ante o exposto, meu voto é pelo provimento parcial dos recursos de apelação dos sucessores do réu e do Ministério Público, nos termos acima delimitados.

Luís Francisco Aguilar Cortez

Relator