



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Câmara de Direito Público

Registro: 2025.0000297301

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação Cível nº 1001606-27.2023.8.26.0071, da Comarca de Bauru, em que é apelante MUNICÍPIO DE BAURU, é apelado GILSON ALBERTO LOPES.

ACORDAM, em 5ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Após a sustentação oral do(a) Dr(a). Alessandro Biem Cunha Carvalho, negaram provimento ao recurso. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores MARIA LAURA TAVARES (Presidente) E NOGUEIRA DIEFENTHALER.

São Paulo, 24 de março de 2025.

FRANCISCO BIANCO
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Câmara de Direito Público

VOTO Nº 34521

APELAÇÃO Nº 1001606-27.2023.8.26.0071

COMARCA: Bauru

APELANTE: Prefeitura do Município de Bauru

APELADO: Gilson Alberto Lopes (Justiça Gratuita)

MM. JUIZ DE DIREITO: Dr. José Renato da Silva Ribeiro

RECURSO DE APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL – CAPTAÇÃO DE CLIENTES PARA A PRESTAÇÃO DE ATIVIDADE PARTICULAR DURANTE O HORÁRIO DE EXPEDIENTE NO EXERCÍCIO DA RESPECTIVA FUNÇÃO PÚBLICA – PRETENSÃO AO RECONHECIMENTO DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI FEDERAL Nº 8.429/92 – IMPOSSIBILIDADE. 1. Conduta ímproba, não caracterizada. 2. As provas, documental e oral, produzidas durante a fase de instrução do processo, sob o crivo do contraditório, são conclusivas no sentido de que a parte ré não atendia os interessados no próprio setor de lotação funcional. 3. Nenhuma outra situação semelhante àquela descrita nos autos, foi constatada, a despeito da alegação inicial da Municipalidade de Bauru. 4. Inexistência de prova, ainda, quanto a eventual solicitação de vantagem pecuniária indevida, pela parte ré, para a entrega de documentos de testemunha dos autos. 5. Ato de improbidade administrativa, passível de reconhecimento e correção, não caracterizado. 6. Ação civil pública, julgada improcedente, em Primeiro Grau de Jurisdição. 7. Sentença, recorrida, ratificada. 8. Recurso de apelação, apresentado pela parte autora, desprovido.

Trata-se de recurso de apelação, interposto contra a r. sentença de fls. 296/307, que julgou improcedente a ação civil pública, objetivando o reconhecimento da prática de ato de improbidade administrativa e a aplicação das sanções previstas na Lei Federal nº



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Câmara de Direito Público

8.429/92. Não sobreveio a condenação da parte vencida ao pagamento dos ônus decorrentes da sucumbência.

A parte autora sustentou, em resumo, a inversão do resultado inicial da lide.

O recurso de apelação, tempestivo e isento de preparo, foi recebido nos regulares efeitos e respondido.

A Douta Procuradoria-Geral de Justiça manifestou-se a fls. 356/371, opinando pelo provimento do inconformismo voluntário.

O relatório.

O recurso de apelação, apresentado pela parte autora não merece provimento, devendo prevalecer a r. sentença de Primeiro Grau de Jurisdição, que deu a melhor solução ao caso concreto.

Trata-se de ação civil pública, ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, objetivando o reconhecimento da prática de ato de improbidade administrativa e a aplicação das sanções previstas na Lei Federal nº 8.429/92.

E, a lide está amparada na captação de clientes, para



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Câmara de Direito Público

a prestação de atividade particular, durante o horário de expediente da parte ré, no exercício da respectiva função pública, na área de Arquitetura, perante a Secretaria Municipal de Planejamento - SEPLAN.

Os elementos de convicção produzidos nos autos não autorizam o acolhimento da pretensão deduzida pela parte autora na petição inicial. Isso porque, é impossível vislumbrar a presença de qualquer conduta ímproba, a respeito dos fatos, passíveis de reconhecimento e correção.

Pois bem. Não há prova nos autos, apta e suficiente, no sentido do alegado pela parte autora, para justificar eventual decreto condenatório.

Ademais, a parte ré ostenta a inscrição municipal pertinente, para a prestação de atividades profissionais, na esfera privada, fora do horário regulamentar do serviço público.

E, a Municipalidade de Bauru não demonstrou, ainda, o seguinte: a) contratação do referido servidor público sob o regime de dedicação exclusiva; b) proibição legal ou administrativa, quanto ao exercício de atividade laborativa privada, em horário diverso do regulamentar.

Além disso, o serviço particular prestado pela parte



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Câmara de Direito Público

ré, em favor de munícipe e testemunha (*Ademir Frances Zago; regularização imobiliária*), não estava relacionado às funções correspondentes ao respectivo setor de lotação (*elaboração de mapas de setores municipais*), descaracterizando, à evidência, o eventual conflito de interesses. Fica o registro!

Mas não é só. As provas, documental e oral, produzidas nos autos, durante a fase de instrução do processo, sob o crivo do contraditório, são conclusivas no sentido de que a parte ré não atendia os eventuais interessados no próprio setor de lotação funcional pertinente. E, não há notícia, inclusive, de qualquer comportamento atípico, eventualmente presenciado por colegas de trabalho do servidor público Municipal.

Por outro lado, surpreende a insistência da Fazenda Pública Municipal quanto aos fatos, amparada, exclusivamente, no depoimento da testemunha, Ademir Frances Zago que, em sede administrativa, consignou o seguinte:

“O interessado relatou que no passado precisou realizar serviços em um imóvel de sua propriedade. Procurou a SEPLAN e, dentro da SEPLAN foi informado de que havia um servidor público que fazia este serviço e cobrava para fazê-lo. Ou seja, o servidor captava clientes particulares para seu negócio empresarial privado.” (fls. 318)



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Câmara de Direito Público

E mais. Tal testemunha esclareceu, na esfera administrativa, que procurou o servidor público, por indicação de terceiro, não identificado, sem conhecê-lo. Entretanto, indagado, durante a fase de instrução do processo judicial, sob o crivo do contraditório, revelou que já conhecia a parte ré, anteriormente aos fatos relatados na inicial.

De outra parte, a testemunha, Douglas José Pereira, confirmou, por ocasião do respectivo depoimento judicial, que apresentou a parte ré ao munícipe, Ademir Frances Zago, no fim da década de 90, para a realização de negócios relacionados a dispositivos de informática.

Como se vê, o depoimento da testemunha, Ademir Frances Zago, é isolado e inservível para permitir a imposição de sanções por ato de improbidade administrativa. Afinal, o fato de que teria procurado o servidor público Municipal, no próprio local de trabalho, por si só, não caracteriza a prática de Advocacia Administrativa, conforme a r. fundamentação adotada na origem (*fls.* 306).

De qualquer forma, a referida testemunha subscreveu, em 29.6.23, com firma reconhecida, a declaração apresentada anteriormente e ratificada por ocasião da audiência de instrução, nos seguintes termos:



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Câmara de Direito Público

“Como tinha bastante contato com o Gilson sabia também que ele tinha como profissão de desenhista e projetista. Assim, quando precisei dar entrada na unificação do meu terreno contratei os serviços dele, liguei para ele e pedi que fosse até minha casa para verificar o serviço a ser feito e pegar as cópias das matrículas, como ele solicitou.” (fls. 273, destaques acrescidos)

Outrossim, não demonstração de que a parte ré teria solicitado vantagem pecuniária indevida, para a entrega de documentos da testemunha, Ademir Frances Zago. Nenhuma outra situação semelhante àquela descrita nos autos, foi constatada, a despeito da alegação inicial da Municipalidade de Bauru. Fica, mais uma vez, o registro!

Finalmente, confira-se, por oportuno, a r. sentença proferida na origem, cujos respectivos fundamentos são novamente adotados, como razões de decidir, nos seguintes termos:

“Ouvido na fase administrativa, o réu informou que é servidor municipal desde 1980, e a partir de 1º de julho de 2019 foi lotado na Secretaria de Obras como desenhista e projetista. Confirmou os serviços prestados para o Sr. Ademir no ano de 2012, quais sejam, um serviço de unificação e um de regularização e habite-se. Disse que o serviço de unificação não foi pago, motivo pelo qual o documento não foi feito. Afirmou que realiza serviços de projeto, regularização e todos os outros tipos de serviços relacionados a



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Câmara de Direito Público

arquitetura (fls. 69).

A Corregedoria Geral Administrativa concluiu pela ilegalidade flagrante nos serviços prestados pelo réu, incidindo na suposta prática das infrações disciplinares descritas no Artigo 15, incisos XV e XVI da Lei nº 3.781/1994, e deliberou pela instauração de Processo Administrativo Disciplinar (fls. 77/80).

O PAD nº 37372/2020 foi instaurado em 12 de março de 2020 (fls. 84 e ss.). O réu foi novamente ouvido e, desta vez, apresentou versão semelhante àquela narrada em sua defesa nos presentes autos, alegando que já conhecia Ademir e que os serviços foram combinados por telefone e contratados na residência do munícipe, e não na repartição municipal (fls. 95/97).

Todavia, como o réu se aposentou em 16 de fevereiro de 2022, e o Estatuto do Servidor Público não prevê a pena de cassação de aposentadoria, houve extinção do poder disciplinar do Município em relação ao réu (fls. 100/102).

Passemos à prova oral produzida nos autos.

A testemunha José Carlos Gomes afirmou que trabalhou por 36 anos na Prefeitura, até alcançar o posto de Diretor de Divisão. O réu era do DEPLAN, nunca trabalhou em sua seção. Não sabe dizer se o réu já fez trabalhos particulares na Prefeitura, nem para pessoas que precisavam regularizar seus imóveis. Também não sabe do que ocorre fora da Prefeitura.

Dentro do prédio, **somente** viu o réu realizando os seus trabalhos da Prefeitura. Sabe que o réu também trabalhava numa sorveteria da família, e possivelmente poderia trabalhar como desenhista em sua casa, pois sabe que ele é arquiteto e **tem inscrição municipal para exercer essa atividade**. **Acredita** que a **Prefeitura permitia** o exercício de **atividades paralelas, fora** do horário de trabalho. Na Prefeitura, o réu trabalhava no serviço de desenho da DEPLAN;



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Câmara de Direito Público

ele fazia mapas dos setores das cidades e perímetro urbano, mas não projetos de construção ou qualquer coisa correlata. Ele só fazia isso.

*A **testemunha Rosana Matheus Martins** informou que é servidora pública municipal. Seu cargo é Fiscal de Posturas Municipais, mas há dez anos é Secretária de Uso e Ocupação do Solo. **O réu trabalhava com ela no Uso e Ocupação do Solo.** Ele era desenhista, atualizava o cadastro dos imóveis da Prefeitura, dos mapas. **Nunca** soube dele realizar serviços **particulares dentro** da Prefeitura. **Nunca** viu o réu **atendendo ninguém** no **balcão, ou nos corredores, porque sequer era função dele.** Ele nunca trabalhou com aprovação de qualquer documento dentro da Prefeitura. O réu sempre trabalhou 6 horas, e cumpria sua jornada de trabalho. Não sabe dizer como era a conferência do ponto. **A testemunha e o réu trabalhavam na mesma sala.***

*A **testemunha Douglas José Pereira** disse que conhece Gilson porque ele era cliente de sua loja de manutenção de microcomputadores e lan house. Ele usava os serviços, e também levava os seus equipamentos para arrumar. Também conhece Ademir. Entre 1998, 1999, já fazia compras de alguns materiais eletrônicos que Ademir vendia, e que precisava em sua empresa. **Nessa ocasião, Gilson estava procurando por dispositivos parecidos, e foi aí que indicou a pessoa de Ademir para ele. Foi assim que eles se conheceram, e faziam negócios juntos. Sabe que ambos se relacionavam nessa parte de informática.***

*A **testemunha Ademir Francez Zago** informou que sabia que Gilson fazia serviço da Prefeitura a respeito da atualização de plantas, então o procurou para fazer a atualização da sua casa. Ele fez o serviço. Ainda não havia qualquer processo de irregularidade na sua residência.*

Disse que sabia que Gilson trabalhava no



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Câmara de Direito Público

departamento de expedição de habite-se, foi até a Prefeitura e o procurou lá. Todas as vezes que encontrou o réu, foi dentro da Prefeitura.

Confirmou que deve ter conhecido Gilson através de Douglas, e também que trabalhava com produtos de informática. Sabe onde fica a sorveteria Pinguim e já esteve lá, mas o contato com Gilson foi dentro do Departamento da Prefeitura, na SEPLAN. O réu não ficava sozinho na sala, tinha mais gente trabalhando no local. Procurou o réu porque já o conhecia antes. Confirmou o conteúdo da declaração por ele assinada.

Bem.

Primeiramente, não há provas de que o réu não poderia exercer atividades de regularização de projetos, e demais serviços relacionados à Arquitetura, fora de seu horário de trabalho, ônus que incumbia ao Município de Bauru (Artigo 373, inciso I, CPC).

Com efeito, poderia o autor ter trazido aos autos o edital do concurso no qual o réu foi aprovado, indicando se tratar de regime de dedicação exclusiva, mas não o fez. Ao revés, o réu informou possuir inscrição municipal para realização dos serviços profissionais como autônomo, em horários diversos de sua jornada de trabalho, o que não foi impugnado.

É evidente que não poderia o réu trabalhar, de forma privada, com os mesmos serviços prestados na Prefeitura Municipal de Bauru, por manifesto conflito de interesses. Não é isso que ocorria, visto que as testemunhas afirmaram que seu trabalho junto à SEPLAN consistia em elaborar os mapas dos setores municipais e do perímetro urbano, o que em nada se relaciona com a regularização imobiliária e expedição de habite-se.

No tocante à alegação de que o réu captava clientes durante o horário de expediente, também não há provas. A testemunha Rosana, que trabalhava na



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Câmara de Direito Público

mesma sala em que o réu, afirmou que sequer era a sua função atender munícipes no balcão, e que não havia contato habitual com o público.

É certo que o Sr. Ademir informou que teria procurado Gilson na Prefeitura para contratá-lo. Contudo, tal fato, isoladamente, não caracteriza advocacia administrativa. Ora, um amigo ou conhecido procurar o servidor em seu local de trabalho não se confunde com captação de clientes em horário de trabalho. Não há evidências, sequer, de que o réu tenha realizado o acerto dos serviços com Ademir dentro da repartição pública, e não em momento posterior, na residência do munícipe, tal como alega.

*Ainda, **não restou claro** se o réu efetivamente **negou o fornecimento de documento ao interessado**, se o Sr. Ademir se negou a comparecer à Seção de Certidões em razão da desavença financeira com o réu ou se, simplesmente, aborreceu-se com a orientação de buscar o*

documento em local diverso e preferiu insistir para que a retirada ocorresse no Poupatempo.

Enfim, a testemunha confirmou, sem ressalvas, o teor da declaração em fls. 273, na qual relata que já tinha contato anterior com Gilson, sabia que ele exercia atividades de desenhista e projetista e assim, quando precisou dar entrada na unificação de seu terreno, contratou os serviços do réu, pedindo que fosse até a sua casa para verificar o serviço a ser feito e pegar as cópias das matrículas. Ainda, que, por viajar muito, esqueceu de retirar os documentos da unificação que ficaram prontos. Decidiu ir direto ao Poupatempo retirar uma segunda via, sendo que lá o orientaram a procurar a Seplan, e novamente retornasse ao Poupatempo, o que o irritou e motivou a pedir informações por escrito sobre o não fornecimento da cópia do croqui solicitado.” (fls. 304/306, destaques acrescidos)



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Câmara de Direito Público

Portanto, a improcedência da ação civil pública, por ato de improbidade administrativa, era mesmo de absoluto rigor, não merecendo nenhuma alteração, nos exatos termos da fundamentação.

Ante o exposto, **NEGA-SE PROVIMENTO** ao recurso de apelação, apresentado pela parte autora, ratificando, na íntegra, a r. sentença recorrida, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

FRANCISCO BIANCO

Relator