



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000402167

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1003957-81.2023.8.26.0229, da Comarca de Hortolândia, em que é apelante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, é apelado PAULO ANTONIO GUERINO VASQUES.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. 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), SILVANA MALANDRINO MOLLO E JOSÉ LUIZ GAVIÃO DE ALMEIDA.

São Paulo, 25 de abril de 2025.

KLEBER LEYSER DE AQUINO

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto nº 19.450

Apelação nº 1003957-81.2023.8.26.0229

Apelante: **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - MP/SP**

Apelado: **PAULO ANTÔNIO GUERINO VASQUES**

Interessado: **MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA**

2ª Vara Judicial da Comarca de Hortolândia

Magistrado: Dr. Diogo Corrêa de Moraes Aguiar

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APELAÇÃO IMPROVIDA.

I. Caso em Exame

1. Apelação interposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo - MP/SP contra sentença que, em ação de improbidade administrativa ajuizada em face de Paulo Antônio Guerino Vasques, reconheceu a perda superveniente do objeto em relação ao pedido de ressarcimento ao erário, pois já realizado administrativamente, e, em relação aos demais pedidos, reconheceu a prescrição.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em determinar o termo inicial do prazo de prescrição para a ação de improbidade administrativa e verificar a presença de dolo específico na conduta do apelado.

III. Razões de Decidir

3. O prazo de prescrição de 05 (cinco) anos iniciou-se em 10/03/2.016, data em que o apelante teve ciência do alegado ato ímprobo, findando-se em 09/03/2.021. A ação foi ajuizada somente em 05/05/2.023, configurando prescrição. 4. Ademais, não há elementos suficientes para aferir o dolo específico do apelado de enriquecer-se de forma ilícita ou causar prejuízo ao erário, conforme exigido pela Lei Fed. nº 8.429, de 02/06/1.992.

IV. Dispositivo e tese

5. APELAÇÃO IMPROVIDA. 6. Tese de Julgamento: "1. O prazo de prescrição inicia-se com a ciência do ato ímprobo. 2 É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se dolo."

Trata-se de **apelação** interposta pelo **Ministério Público do Estado de São Paulo - MP/SP** contra a r. **sentença** (fls. 949/952), proferida nos autos da **AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**, ajuizada pelo apelante em face de **Paulo Antônio Guerino Vasques**, que **reconheceu a falta de interesse de agir**, diante da perda superveniente do objeto quanto ao pedido de ressarcimento ao erário, uma vez que o apelado já ressarciu o dano no âmbito administrativo, e **reconheceu a prescrição** quanto aos demaís pedidos. Sem condenação ao pagamento das custas/despesas processuais ou de honorários advocatícios.

Alega o apelante no presente recurso (fls. 958/986), em síntese, que o termo inicial do prazo de prescrição não pode ser considerado como sendo 10/03/2.016, pois nesta data somente houve o depoimento do apelado em inquérito civil instaurado para investigação acerca de suposto recebimento indevido de valores por servidores públicos municipais para a aprovação de empreendimento realizado pela "Lecons Construtora Ltda.". Acresce que, naquele depoimento, o apelado não se referiu ao fato de perceber adicional de exclusividade para exercer seu ofício de arquiteto de forma exclusiva em benefício do Município de Hortolândia, de modo que não se pode considerar o apelante ciente desta ilegalidade na referida data, para fins de início da contagem do prazo de prescrição. Afirma que apenas teve conhecimento da ilegalidade no recebimento do adicional de exclusividade em 31/08/2.021, data na qual foi remetido ao apelante a conclusão de sindicância instaurada para investigar o apelado. Aduz que, apenas nesta última data, teve ciência de que o apelado praticou ato de improbidade administrativa que implica enriquecimento indevido, ao receber adicional de exclusividade incidente sobre seus vencimentos, mesmo não prestando seus serviços de forma exclusiva ao interessado. Requer a reforma da r. sentença

recorrida.

Em contrarrazões (fls. 990/1001) o apelado alega, em síntese, que está configurada a prescrição, uma vez que ultrapassado o prazo de 05 (cinco) anos para o ajuizamento da presente ação. Requer a manutenção da r. sentença recorrida.

Recurso tempestivo e recebido, nesta ocasião, no duplo efeito, por este RELATOR, nos termos do artigo 1.012, "caput", do Código de Processo Civil.

Relatado de forma sintética, passo a fundamentar e decidir.

Extrai-se dos autos que o apelado é servidor público do Município de Hortolândia, ocupante do cargo de "arquiteto", desde 20/11/2.011, e percebe verba denominada "adicional de exclusividade" por exercer suas funções exclusivamente no seu cargo público, conforme previsão da Lei Municipal nº 1.191, de 19/12/2.002.

Porém, no período compreendido entre 23/04/2.012 e 09/10/2.012, o apelante apurou que o apelado prestou serviços de consultoria à pessoa jurídica "Lecons Construtora Ltda.", violando assim o dever de exclusividade e, portanto, não fazendo jus ao adicional de exclusividade durante este período.

Assim, o apelante ajuizou a presente ação civil pública, em 05/05/2.023, imputando ao apelado ato de improbidade administrativa descrito no artigo 9º, inciso XI, e artigo 10, "caput", ambos da Lei Federal nº 8.429, de 02/06/1.992, com as modificações promovidas Lei Federal nº

14.230, de 25/10/2.021¹.

O apelante pleiteou na petição inicial: (i) o ressarcimento ao erário, consistente na devolução dos valores recebidos pelo apelado a título de “adicional de exclusividade” no período de 23/04/2.012 a 09/10/2.012, no valor total de R\$ 15.038,80 (quinze mil e trinta e oito reais e oitenta centavos), para fevereiro de 2.023; (ii) a perda dos valores percebidos pelo apelado da empresa “Lecons Construtora Ltda.”, para a prestação de serviços de consultoria a esta, no valor de R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais), para fevereiro de 2.023; (iii) a aplicação das sanções previstas no artigo 12, inciso I e II, da Lei Federal nº 8.429, de 02/06/1.992, com as modificações promovidas Lei Federal nº 14.230, de 25/10/2.021, com a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e pagamento de multa equivalente ao valor do acréscimo patrimonial, além de proibição de contratar com o poder público.

Apresentada contestação pelo apelado, o juízo “a quo” determinou que as partes especificassem provas a serem produzidas, de modo que o apelado requereu a produção de prova testemunhal (fls. 941/945) e o apelante afirmou que não tinha outras provas a produzir (fl. 946).

Foi noticiado que, em procedimento administrativo

¹ Art. 9º. Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(...)

XI. incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei;

(...)

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

disciplinar instaurado pelo interessado em face do apelado, para a apuração da percepção ilegal do adicional de exclusividade, este foi condenado à sanção de 10 (dez) dias de suspensão e à devolução dos valores que recebeu em razão do citado adicional, o que foi realizado mediante desconto nos vencimentos do apelado.

A r. sentença reconheceu a perda superveniente do objeto da presente ação no que tange ao pleito de devolução dos valores percebidos a título de adicional de exclusividade e, no que se refere aos demais pedidos, reconheceu a prescrição, o que ensejou a interposição do presente recurso de apelação, nos termos acima relatados.

Pois bem, por tratar o caso de suposto ato de improbidade administrativa praticado no período de 23/04/2.012 a 09/10/2.012, aplicam-se, quanto à prescrição, os dispositivos da Lei Federal nº 8.429, de 02/06/1.992, antes da reforma promovida pela Lei Federal nº 14.230, de 25/10/2.021, conforme fixado no TEMA nº 1.199, de 12/12/2.022, do Supremo Tribunal Federal, cuja ementa se transcreve:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/2021) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1199. 1. A Lei de Improbidade Administrativa, de 2 de junho de 1992, representou uma das maiores conquistas

do povo brasileiro no combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos.

2. O aperfeiçoamento do combate à corrupção no serviço público foi uma grande preocupação do legislador constituinte, ao estabelecer, no art. 37 da Constituição Federal, verdadeiros códigos de conduta à Administração Pública e aos seus agentes, prevendo, inclusive, pela primeira vez no texto constitucional, a possibilidade de responsabilização e aplicação de graves sanções pela prática de atos de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da CF).

3. A Constituição de 1988 privilegiou o combate à improbidade administrativa, para evitar que os agentes públicos atuem em detrimento do Estado, pois, como já salientava Platão, na clássica obra REPÚBLICA, a punição e o afastamento da vida pública dos agentes corruptos pretendem fixar uma regra proibitiva para que os servidores públicos não se deixem "induzir por preço nenhum a agir em detrimento dos interesses do Estado".

4. O combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade no seio do Poder Público, com graves reflexos na carência de recursos para implementação de políticas públicas de qualidade, deve ser prioridade absoluta no âmbito de todos os órgãos constitucionalmente institucionalizados.

5. A corrupção é a negativa do Estado Constitucional, que tem por missão a manutenção da retidão e da honestidade na conduta dos negócios públicos, pois não só desvia os recursos necessários para a efetiva e eficiente prestação dos serviços públicos, mas também corrói os pilares do Estado de Direito e contamina a necessária legitimidade dos detentores de cargos públicos, vital para a preservação da Democracia representativa.

6. A Lei 14.230/2021 não excluiu a natureza civil dos atos de improbidade administrativa e suas sanções, pois essa "natureza civil" retira seu substrato normativo diretamente do texto constitucional, conforme reconhecido pacificamente por essa SUPREMA CORTE (TEMA 576 de Repercussão Geral, de minha relatoria, RE nº 976.566/PA).

7. O ato de improbidade administrativa é um ato ilícito civil qualificado – "ilegalidade qualificada pela prática de corrupção" – e exige, para a sua consumação, um desvio de conduta do agente público, devidamente tipificado em lei, e que, no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas (artigo 9º da LIA) ou gerar prejuízos ao patrimônio público (artigo 10 da LIA), mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, apesar de ferir os princípios e preceitos básicos da administração pública (artigo 11 da LIA).

8. A Lei 14.230/2021 reiterou, expressamente, a regra geral de necessidade de comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação do ato de improbidade administrativa, exigindo – em todas as hipóteses – a presença do

elemento subjetivo do tipo – DOLO, conforme se verifica nas novas redações dos artigos 1º, §§ 1º e 2º; 9º, 10, 11; bem como na revogação do artigo 5º. 9. Não se admite responsabilidade objetiva no âmbito de aplicação da lei de improbidade administrativa desde a edição da Lei 8.429/92 e, a partir da Lei 14.230/2021, foi revogada a modalidade culposa prevista no artigo 10 da LIA. 10. A opção do legislador em alterar a lei de improbidade administrativa com a supressão da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa foi clara e plenamente válida, uma vez que é a própria Constituição Federal que delega à legislação ordinária a forma e tipificação dos atos de improbidade administrativa e a gradação das sanções constitucionalmente estabelecidas (CF, art. 37, §4º). 11. O princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal (“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”) não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador. 12. Ao revogar a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, entretanto, a Lei 14.230/2021, não trouxe qualquer previsão de “anistia” geral para todos aqueles que, nesses mais de 30 anos de aplicação da LIA, foram condenados pela forma culposa de artigo 10; nem tampouco determinou, expressamente, sua retroatividade ou mesmo estabeleceu uma regra de transição que pudesse auxiliar o intérprete na aplicação dessa norma – revogação do ato de improbidade administrativa culposos – em situações diversas como ações em andamento, condenações não transitadas em julgado e condenações transitadas em julgado. 13. A norma mais benéfica prevista pela Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, portanto, não é retroativa e, consequentemente, não tem incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes. Observância do artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal. 14. Os prazos prescricionais previstos em lei garantem a segurança jurídica, a estabilidade e a previsibilidade do ordenamento jurídico; fixando termos exatos para que o Poder Público possa aplicar as sanções derivadas de condenação por ato de improbidade administrativa. 15. A prescrição é o perecimento da pretensão punitiva ou da pretensão executória pela INÉRCIA do próprio Estado. A prescrição prende-se à noção de perda do direito de punir do Estado por sua negligência, ineficiência ou

incompetência em determinado lapso de tempo. 16. Sem INÉRCIA não há PRESCRIÇÃO. Sem INÉRCIA não há sancionamento ao titular da pretensão. Sem INÉRCIA não há possibilidade de se afastar a proteção à probidade e ao patrimônio público. 17. Na aplicação do novo regime prescricional – novos prazos e prescrição intercorrente –, há necessidade de observância dos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, com a IRRETROATIVIDADE da Lei 14.230/2021, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa. 18. Inaplicabilidade dos prazos prescricionais da nova lei às ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, que permanecem imprescritíveis, conforme decidido pelo Plenário da CORTE, no TEMA 897, Repercussão Geral no RE 852.475, Red. p/Acórdão: Min. EDSON FACHIN. 19. Recurso Extraordinário PROVIDO. Fixação de tese de repercussão geral para o Tema 1199: "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. (ARE 843989, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julg. 18/08/2.022, pub. 12/12/2.022) (negritei)**

Assim, aplica-se ao caso o regime de prescrição da Lei Federal nº 8.429, de 02/06/1.992, antes da reforma promovida pela Lei Federal nº 14.230, de 25/10/2.021, que estabelece:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I. até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II. dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

III. até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (negritei)

Nota-se, portanto, que, se o ato constituir falta disciplinar punível com demissão a bem do serviço público, deverá ser considerado o prazo de prescrição previsto na lei específica.

No caso dos autos, a conduta imputada ao apelado é prevista, em tese, no artigo 291 da Lei Complementar Municipal nº 2.004, de 07/02/2.008 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Hortolândia), onde é estabelecida a proibição de condutas que possam causar prejuízo ao erário, com a possibilidade de aplicação de sanção de demissão do servidor, cujo prazo de prescrição é de 05 (cinco) anos, nos termos dos seus artigos 310, inciso X, e 422, inciso III, respectivamente².

Portanto, o prazo de prescrição para o ajuizamento da presente ação de improbidade administrativa é de **05 (cinco) anos**.

Quanto ao **termo inicial** deste prazo prescricional, fixou-se o entendimento de que é a **ciência do ato reputado ímprobo** pela Administração Pública, conforme se verifica do seguinte precedente do

² Art. 310. Caberá sanção administrativa disciplinar de demissão nos casos de:

(...)

VII. lesão ao erário público e dilapidação do patrimônio municipal;(...)

Art. 422. Prescreverão:

(...)

III. em 5 (cinco) anos, as faltas que sujeitem à sanção administrativa disciplinar de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

C. Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. SÚMULA 329/STJ. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. TERMO INICIAL. DATA NA QUAL A ADMINISTRAÇÃO TEVE CIÊNCIA DO SUPOSTO ATO ÍMPROBO. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. 1. No caso, conforme se depreende do acórdão recorrido, cuida-se de ação de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público Federal em virtude de supostas irregularidades em processo licitatório de contratação de obras e serviços de engenharia para reforma e ampliação de terminal de passageiros, obras complementares e de elaboração dos projetos executivos do aeroporto Santos Dumont no Rio de Janeiro. Em primeira instância, a petição inicial foi recebida e interposto agravo de instrumento pela ora recorrente, o Tribunal de origem negou provimento ao recurso. 2. O Tribunal a quo reconheceu que existe o envolvimento de recursos federais na hipótese. Assim, deve ser reconhecida a legitimidade ativa do Ministério Público Federal para a propositura da presente ação civil pública em defesa do patrimônio público, nos termos da Súmula 329/STJ. (AgInt nos EDcl no REsp 1461454/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 31/08/2020, DJe 03/09/2020; AgRg no REsp 1253805/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/12/2012, DJe 04/02/2013). 3. Conforme consignado na decisão agravada, a orientação jurisprudencial firmada no âmbito da Suprema Corte - Tema 897, é no sentido de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundados na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. Neste ponto, o agravante sustenta que na ação de origem, que sequer foi sentenciada, não se cogita a ocorrência de dolo e que, quando muito, o exame da prescrição deveria ser relegado para a sentença. Ocorre que este argumento não foi deduzido nas razões do recurso especial, tendo sido originariamente deduzido apenas por ocasião da interposição do presente agravo interno. Portanto, referido argumento consubstancia descabida inovação recursal, razão pela qual não pode ser levada em consideração no exame do agravo interno. 4. Por fim, **em relação às sanções previstas na Lei 8.429/92, contra servidor público ocupante de cargo efetivo, a contagem da prescrição se dá à luz dos artigos 23, II, da Lei 8.429/1992 e 142 da Lei 8.112/1990,**

tendo como termo a quo a data em que o fato se tornou conhecido da Administração, o que não se confunde com a imprescritibilidade.

(AREsp 1546193/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/02/2020, DJe 27/02/2020). 5. Agravo interno não provido. **(AgInt no REsp n. 1.896.298/DF, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julg. 08/02/2.021, pub. 11/02/2.021)** (negritei)

Portanto, é necessário verificar a data em que o apelante teve ciência da prática do alegado ato ímprobo pelo apelado, para fins de verificação do prazo inicial da contagem do prazo de prescrição.

Neste sentido, nota-se que o apelante promoveu inquérito civil para a investigação de suposto recebimento indevido de valores por servidores públicos municipais para a aprovação de empreendimento realizado pela "Lecons Construtora Ltda.", sendo o apelado ouvido neste inquérito em **10/03/2.016**, conforme termo de depoimento (fls. 632/633).

No referido depoimento, o apelado afirmou que, além de exercer sua função como servidor público municipal no cargo de arquiteto, também realizava serviços para a "Lecons Construtora Ltda.", depois de seu expediente de trabalho.

Assim, considerando que o ato ímprobo imputado ao apelado é o exercício de suas funções para a "Lecons Construtora Ltda." de forma concomitante ao exercício de seu cargo na administração pública municipal, inclusive com a percepção de adicional de exclusividade, é de rigor concluir que na data do citado depoimento, isto é, **em 10/03/2.016**, o apelante teve ciência do ato ilegal imputado ao apelado, de modo que o prazo prescricional conta-se a partir desta data.

Portanto, o prazo de prescrição de 05 (cinco) anos

iniciou-se em **10/03/2.016** e findou-se em **09/03/2.021**, sendo a presente ação de improbidade administrativa ajuizada somente em **05/05/2.023**, estando configurada a prescrição, conforme reconhecido na r. sentença recorrida.

Ademais, mesmo que assim não fosse, é certo que não há nos autos elementos suficientes para se aferir o dolo específico do apelado de enriquecer-se de forma ilícita ou de causar prejuízo ao erário.

Destaco que o apelante deveria ter instruído os autos com elementos de prova suficientes a demonstrar o dolo específico do apelado, porém, assim não o fez, mesmo após ser instado acerca do interesse de produção de outros meios de prova pelo juízo “a quo”, conforme acima já referido.

O mero fato de o apelado ter percebido adicional de exclusividade de forma indevida pelo período de pouco mais de 05 (cinco) meses não possibilita concluir que ele agiu assim com o dolo específico de enriquecer-se de forma ilícita ou de causar prejuízo ao erário, tampouco de que este ato tenha transbordado a mera ilegalidade, constituindo ofensa à moralidade administrativa, com a possibilidade de aplicação das sanções descritas na Lei Federal nº 8.429, de 02/06/1.992.

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, é oportuno lembrar que a 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)

Ainda, neste sentido, veja-se os ensinamentos da abalizada doutrina sobre a matéria³:

“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

³ 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.

improbidade, a boa-fé também deverá ser levada em consideração para a excludente de caracterização”. (negritei)

No caso em tela, **não restou demonstrado o dolo específico** do apelado em obter vantagem indevida para si ou para outrem ou causar prejuízo ao erário público.

Assim, a conduta imputada ao apelado não se subsume aos tipos legais de improbidade administrativa, haja vista que o apelante não se desincumbiu do ônus de demonstrar, de maneira cabal, o **dolo específico necessário à configuração dos atos de improbidade administrativa** alegados.

Neste sentido é o entendimento deste E. 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.: Márcio Kammer de Lima; Órgão Julg.: 11ª Câmara de Dir. Púb.; Data do Julg.: 13/07/2023; Data de Reg.: 13/07/2023)** (negritei)

Como dito acima, inexistindo **dolo específico**, a conduta dos apelados é atípica.

Por seu turno, ainda que se reputasse presente o dolo específico, a condenação requerida pelo apelante é excessiva diante do ato praticado pelo apelado e do prejuízo causado ao erário.

Conforme acima já adiantado, o apelante pretende o ressarcimento ao erário dos valores percebidos pelo apelado a título de adicional de exclusividade, além da perda dos valores percebidos por este da empresa "Lecons Construtora Ltda." e da aplicação das sanções previstas no artigo 12, incisos I e II, da Lei Federal nº 8.429, de 02/06/1.992, com as modificações promovidas Lei Federal nº 14.230, de 25/10/2.021, com a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e pagamento de

multa equivalente ao valor do acréscimo patrimonial, além de proibição de contratar com o poder público.

No que tange ao ressarcimento ao erário, este já foi feito integralmente, por meio de descontos nos vencimentos do apelado. Quanto ao pleito de perda do valor pago ao apelado pelos serviços prestados por este à empresa privada "Lecons Construtora Ltda.", verifica-se que é claramente indevido, pois não se trata de verba paga pelo Poder Público, mas sim por particular a quem o apelado prestou serviços.

Destaco que o artigo 17-C, inciso IV, da Lei Federal nº 8.429, de 02/06/1.992, prevê que, ao aplicar as sanções em decorrência de atos de improbidade administrativa, o julgador deverá levar em consideração a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida, além da extensão do dano e do proveito patrimonial obtido pelo agente⁴.

No caso dos autos, conforme já acima adiantado, a conduta do apelado implicou a percepção de adicional de exclusividade durante o período de 23/04/2.012 a 09/10/2.012, no valor total de R\$ 15.038,80 (quinze mil e trinta e oito reais e oitenta centavos), para fevereiro de 2.023, não havendo notícia de outros danos causados ao erário diante desta conduta.

Portanto, as sanções pleiteadas pelo apelante não se coadunam com a conduta imputada ao apelado, não havendo fundamentação suficiente do apelante para que sejam aplicadas as demais sanções previstas na Lei Federal nº 8.429, de 02/06/1.992, além do

⁴ Art. 17-C. A sentença proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá, além de observar o disposto no art. 489 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil): (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (...)

IV. considerar, para a aplicação das sanções, de forma isolada ou cumulativa: (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

a. os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

b. a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

c. a extensão do dano causado; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

d. o proveito patrimonial obtido pelo agente; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

ressarcimento do erário, o qual, repito, já foi realizado pelo apelado.

Neste sentido, veja-se o entendimento do C. Superior Tribunal de Justiça que, em caso de inobservância de regime de dedicação exclusiva por servidor público, considerou suficiente a sanção de ressarcimento ao erário:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. DOCENTE QUE SE COMPROMETE A EXERCER A ATIVIDADE EM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA E ACUMULA FUNÇÃO EM OUTRA INSTITUIÇÃO DE ENSINO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONFIGURAÇÃO. PERDA DO CARGO E RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. DESPROPORCIONALIDADE ENTRE O ATO PRATICADO E AS SANÇÕES IMPOSTAS. REVISÃO. POSSIBILIDADE. I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015. II - Comete ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, "caput", e I, da Lei n. 8.429/92 o professor universitário submetido ao regime de dedicação exclusiva que acumula função remunerada em outra instituição de ensino. III - A orientação desta Corte é no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula n. 7/STJ, salvo em hipóteses excepcionais, no caso de se constatar a desproporcionalidade entre os atos praticados e as sanções impostas pelo tribunal de origem. IV - Verificada, no presente caso, a excessividade nas penas aplicadas, afasta-se a sanção de perda do cargo, restando apenas a de ressarcimento ao erário. V - Agravo Interno provido. **(AgInt no REsp n. 1.445.262/ES, Rel.^a Min.^a Regina Helena Costa, Primeira Turma, julg. 08/02/2.018, pub. 14/03/2.018)**

Em suma, seja pela ocorrência da prescrição, pela falta de demonstração do dolo específico ou pela ausência de demonstração do cabimento das sanções requeridas pelo apelante, não há que se falar em reforma da r. sentença ou em julgamento de procedência desta demanda.

Portanto, deve ser mantida a r. **sentença**.

Sem condenação ao pagamento de honorários advocatícios, nos termos do artigo 18 da Lei Federal nº 7.347, de 24/07/1.985⁵.

Ante o exposto, **NEGO PROVIMENTO** à presente **apelação**, para manter a r. **sentença** questionada, por seus próprios fundamentos, acrescidos dos aqui expostos. Sem majoração de honorários advocatícios, como consta acima.

KLEBER LEYSER DE AQUINO
DESEMBARGADOR - RELATOR
(Assinatura Eletrônica)

⁵ Art. 18. Nas ações de que trata esta lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais. (Redação dada pela Lei nº 8.078, de 1990)