



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000441859

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0000427-77.2015.8.26.0355, da Comarca de Miracatu, em que é apelante JOÃO AMARILDO VALENTIM DA COSTA, sendo apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Em sede de reexame, alteraram o acórdão de fls. 934/942. 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 sem voto), CAMARGO PEREIRA E ENCINAS MANFRÉ.

São Paulo, 7 de maio de 2025.

PAOLA LORENA
Relatora
Assinatura Eletrônica

Apelação Cível nº 0000427-77.2015.8.26.0355

Apelante: João Amarildo Valentin da Costa

Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo

Comarca: **Miracatu**

Voto nº 14229

Recurso Especial. Readequação. Apelação. Improbidade Administrativa. Pretensão de aplicação retroativa das alterações introduzidas na Lei 8.429/1992 para reforma da sentença que julgou procedente em parte a ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo MPSP. Devolução dos autos à Turma Julgadora em cumprimento ao artigo 1.040, II, CPC, com relação ao tema nº 1199, STF (RE nº 843.989/PR). Aplicabilidade das alterações introduzidas pela Lei 14.230/2021. Parâmetros definidos pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do tema 1199 que, in casu, devem prevalecer. Contrato de locação de prédio para realocação da sede da Prefeitura Municipal. Alegação de dispensa ilegal de licitação e de má gestão do erário. Dispensa de licitação dentro das prerrogativas legais. Pagamento de aluguel referente a prédio desocupado. Irregularidade que não enseja a aplicação das sanções previstas no art. 12, II, da Lei nº 8.429/1992. Dolo específico do Prefeito não configurado. Município extremamente pequeno, com menos de 20.000 habitantes. Irregularidades administrativas ou má-gestão que não ensejam a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/92. Conduta inábil do agente público que, por si só, não configura ato de improbidade administrativa. Improbidade não configurada. Sentença reformada. Recurso do autor provido. Acórdão alterado.

Cuida-se de apelação interposta por **João Amarildo Valentin da Costa** contra sentença (fls. 885/890) pela qual foi julgada

parcialmente procedente a ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo **Ministério Público do Estado de São Paulo** em face do apelante, de Edimar Modesto Pereira, Roberto Gomes da Costa, Adriano Rodrigo Ferreira e do Município de Miracatu, conforme segue:

Ante o exposto, e por tudo mais que dos autos constam **Julgo Parcialmente Procedente** os pedidos para **condenar o réu João Amarildo Valentin da Costa a ressarcir o dano suportado pelo erário nos meses em que o imóvel ficou desocupado, totalizando o montante de R\$ 75.000,00 reais, acrescidos de juros e consectários legais; condenação em custas, emolumentos, encargos e despesas processuais; e suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 03 anos.**

Inconformado, o apelante pede a reforma da r. sentença, sustentando, em síntese: **(I)** não ser pessoalmente responsável pela demora da ocupação do prédio locado, que se deu devido à necessidade de adaptação e reforma do novo prédio para abrigar a Prefeitura Municipal e todos os seus departamentos, sujeitas à disponibilidade de recursos financeiros e orçamentários; **(II)** ausência de dolo ou culpa, diante da falta de indícios de retardamento da ocupação do prédio para fins de benefício particular; **(III)** ausência de dosimetria e de proporcionalidade nas sanções impostas ao requerido. Requer o provimento do recurso para que seja julgada improcedente a ação, ou, alternativamente, a revisão das sanções impostas quanto à falta de dosimetria e incompatibilidade de cumulação com a pena de suspensão dos direitos políticos aplicada. Faz requerimento de concessão de efeito suspensivo ao presente recurso.

Contrarrazões às fls. 789/792.

Parecer da D. Procuradoria Geral de Justiça às fls. 913/916, pelo não provimento do recurso.

Esta Colenda 3ª Câmara de Direito Público, por

unanimidade de votos (fls. 934/942), **deu parcial provimento ao recurso**, apenas para reduzir para R\$ 68.225,80 o valor a ser ressarcido pelo apelante aos cofres públicos. (sic. pág. 942)

Publicado o acórdão, **João Amarildo Valentin da Costa** interpôs recurso especial (fls. 946/978), aduzindo, em suma, inexistência de dolo ou culpa do recorrente quando da prática do ato e ausência de proporcionalidade e razoabilidade na aplicação das sanções impostas ao recorrente.

Em sede de agravo de decisão de inadmissão de Recurso Especial, o STJ determinou a **devolução dos autos ao Tribunal de origem**, com baixa, para que se proceda ao respectivo juízo de conformidade com o Tema 1.199/STF. (fls. 1046/1047)

Após, os autos foram encaminhados para esta 3ª Câmara de Direito Público, para que o órgão colegiado realize o juízo de conformidade com as teses estabelecidas no tema nº 1199, STF. (fls. 1054/1055)

É o relatório.

Por força do julgamento do mérito do RE nº 843.989/PR, **tema nº 1199**, STF, publicado no DJe 12.12.2022, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, referente à *Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.*, fixou-se a tese transcrita a seguir:

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.

A partir das teses firmadas, deve prevalecer, em relação à Lei 14.230/2021, a regra do *tempus regit actum*, que determina a **aplicação da lei nova a situações ainda não acobertadas pela coisa julgada**. Fica excluído da mencionada regra o regime prescricional previsto na nova lei, que só será aplicado aos novos marcos temporais, a partir da publicação da norma.

Destarte, muito embora já tenha me posicionado em sentido contrário, passo a adotar o entendimento exarado pela Corte Constitucional, e admitir a aplicação das disposições contidas na Lei 14.230/2021 aos fatos praticados em momento anterior à sua vigência, **sem trânsito em julgado**¹.

No caso concreto destes autos, à luz das alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, de rigor a **reforma do julgado**, como passo a expor.

A respeito do atual sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, dispõe a Lei nº 8.429/1.992, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, *in verbis*:

¹ A propósito, não é outro o entendimento que tem prevalecido nesta E. Corte Bandeirante: **I)** TJSP; Apelação Cível 1004206-13.2019.8.26.0604; Relator (a): Djalma Lofrano Filho; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro de Sumaré - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 28/09/2022; Data de Registro: 28/09/2022; **II)** TJSP; Apelação Cível 1000557-51.2019.8.26.0083; Relator (a): Coimbra Schmidt; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Foro de Aguaí - Vara Única; Data do Julgamento: 03/10/2022; Data de Registro: 03/10/2022; **III)** TJSP; Apelação Cível 1001932-98.2020.8.26.0456; Relator (a): Márcio Kammer de Lima; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro de Pirapozinho - 1ª Vara Judicial; Data do Julgamento: 30/09/2022; Data de Registro: 30/09/2022.

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. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Parágrafo único. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

[...]

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:

[...]

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

[...]

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

Da leitura dos dispositivos transcritos depreende-se que, de acordo com a alteração legislativa promovida na LIA, para configuração de atos de improbidade administrativa tipificadas em seu artigo 10, exige-se a demonstração cumulativa dos requisitos

seguintes: **a)** lesão ao erário; **b)** ação ou omissão dolosa; **c)** efetiva e comprovada perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º da LIA.

A respeito do elemento subjetivo do agente, a nova sistemática exige a presença do **dolo específico** para configurar conduta ímproba (§3º do art. 1º da LIA).

Vale ressaltar que o § 10-D, do artigo 17 da LIA, incluído pela Lei nº 14.230/21, passou a prever que *Para cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei.*

In casu, a presença do **dolo específico** na conduta do apelante não restou caracterizada.

Inferre-se dos autos que o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou ação civil pública em face de João Amarildo Valentin da Costa, na qualidade de Prefeito do Município de Miracatu, e de outros, por atos de improbidade administrativa.

Em fiscalização de rotina levada a efeito pela Promotoria de Justiça do Patrimônio Público, o MPSP apurou que, após chamada pública de setembro de 2013, foi celebrado, em dezembro de 2013, mediante de dispensa de licitação, o contrato de locação de imóvel nº 109/13, com valor anual fixado em R\$180.000,00 (cento e oitenta mil reais), entre a Prefeitura Municipal de Miracatu e Edimar Modesto Pereira, o locador, para acomodação do paço Municipal.

Sustentou o *Parquet* **nulidade do referido contrato**, por indevida dispensa de licitação com infringência dos artigos 2º e 24 da Lei 8.666/93 e do art. 37, XXI da Constituição Federal; além da existência de indícios de direcionamento da contratação em favor do locador. Sustentou, outrossim, que houve **má gestão do erário**, em

razão de ter o contrato sido celebrado em 05/12/2013 e o pagamento do aluguel iniciado em novembro de 2014, sem que tivesse havido ocupação do imóvel, até a data do ajuizamento da demanda. Nessa linha, alegou o Ministério Público a existência de **dano ao patrimônio público** no valor de R\$ 75.000,00, referente ao pagamento de 5 meses de aluguel pelo prédio desocupado. Postulou-se a condenação dos demandados nas sanções do artigo 12, II da Lei 8.429/92.

A respeito da matéria tratada nestes autos – contratações públicas –, a Constituição Federal assim dispõe em seu artigo 37, XXI (grifos nossos):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - **ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

No caso em apreço, o edifício foi locado em observância ao art. 24, X, da Lei 8.666/93, que determina ser **dispensável a licitação** (grifos nossos):

X - **para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração**, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

O Ministério Público não logrou em comprovar que o prédio não cumpre os requisitos exigidos pelo referido artigo e,

portanto, ratifico o entendimento da r. sentença no sentido de que **não há que se falar em nulidade do contrato nº 109/13** (fls. 114 e ss), que foi assinado após processo administrativo legítimo para a dispensa de licitação a partir de prerrogativa legal.

Ainda, cumpre-se ressaltar que, conforme documento de fl. 95, durante o processo licitatório, houve negociação do valor do aluguel, na qual a comissão de licitação indicada pelo ora prefeito logrou em diminuir o preço pedido inicialmente pelo proprietário. Daí depreende-se que houve preocupação em verificar a compatibilidade do valor acordado com o valor de mercado e com a disponibilidade da Prefeitura Municipal, não sendo o valor acordado incongruente com o preço de aluguel de um prédio das dimensões especificadas.

Ademais, o laudo técnico de fls. 530/534 aponta que o valor do aluguel acordado entre a Prefeitura e o proprietário é inferior ao valor estipulado pelo avaliador.

Afastada a arguição de nulidade do contrato, impende-se verificar se houve, de fato, falta de zelo com o erário por parte do apelante.

Depreende-se dos autos que o contrato de aluguel foi assinado em 05/12/2013 (fls. 114/121), mas as obras de regularização e habitabilidade do prédio para abrigar a sede da Prefeitura se estenderam pelo ano de 2014. O alvará atestando a habitabilidade do local foi expedido somente em 04/09/2014 (fl. 147).

Nesse contexto, é possível inferir que o prédio já se encontrava em condições de ser ocupado a partir da data do alvará, em 04/09/2014. No entanto, a mudança para a nova sede ocorreu somente em 18/03/2015, situação que evidencia o prejuízo gerado ao erário.

Contudo, embora provado o dano aos cofres públicos,

porque a mudança não foi realizada com prontidão, é certo que devem ser consideradas as dificuldades e a realidade do gestor público, em especial por se tratar de Município extremamente pequeno, com menos de 20.000 habitantes, com diminuta estrutura administrativa.

Ademais, a própria sentença reconheceu que o imóvel foi ocupado pela sede da Prefeitura e não há nenhum indício de pagamento de valor superfaturado.

Como já consignado alhures, o Superior Tribunal de Justiça tem jurisprudência consolidada, nos termos que seguem:

Para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, caracterizar a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé (REsp 1761202/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/11/2018, DJE 11/03/2019).

Destarte, no caso concreto destes autos, não se provou o elemento subjetivo exigido pela hipótese legal (**dolo específico**) imputada pelo Ministério Público a **João Amarildo Valentin da Costa**.

Impõe-se, por conseguinte, a reforma da r. sentença, para julgar improcedente o pedido, dando-se **provimento** ao recurso do réu.

Pelo exposto, em reexame da matéria, nos termos do artigo 1.040, II, do CPC, **altero o acórdão de fls. 934/942**.

PAOLA LORENA
Relatora