



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000443244

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0000905-94.2006.8.26.0357, da Comarca de Mirante do Paranapanema, em que são apelantes GERALDO PINHEIRO COSTA (E OUTROS(AS)), ANTONIO JOSE DOS SANTOS, KIMIKO TANABE (E OUTROS(AS)), CARLOS ALBERTO LIMA, ANTONIO SIDNEI MENDONÇA (E OUTROS(AS)), ANTONIO VIEIRA NETO, TEREZINHA FARIAS GOMES (INVENTARIANTE), ELBERTO FARIAS GOMES (E OUTROS(AS)), EMERSON FARIAS GOMES (HERDEIRO), EDNEIDE FARIAS BRITO (HERDEIRO), NELSON SOCOSTIUC (E OUTROS(AS)), ANA CRISTINA BARRETO DOS SANTOS, CARLOS SOCOSSIUC (E OUTROS(AS)), FRANCISCO DE CARVALHO, LUIZ ALVES FEITOZA, MARIA EDINEIDE BARRETO UCHOA, MOACIR BALSANI AGUILAR, REINALDO DOS SANTOS SOCOSSIUC, ADEMIR JULIO FERREIRA, ANTONIO OLIVEIRA NETO e JOSE MARCIO DA SILVA, é apelado MUNICÍPIO DE MIRANTE DO PARANAPANEMA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 5ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento aos recursos. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores MARIA LAURA TAVARES (Presidente sem voto), FERMINO MAGNANI FILHO E FRANCISCO BIANCO.

São Paulo, 7 de maio de 2025.

EDUARDO PRATAVIERA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

APELAÇÃO CÍVEL nº: 0000905-94.2006.8.26.0357

APELANTES: Geraldo Pinheiro Costa e outros

APELADO: Município de Mirante do Paranapanema

ORIGEM: Vara Única do Foro de Mirante do Paranapanema

MM. JUIZ: Dr. Rodrigo Antonio Franzini Tanamati

VOTO nº: 05118

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida em face do ex-Prefeito do Município de Mirante do Paranapanema e outros, em razão de irregularidades em contratos de transporte escolar ocorridas no ano de 2001, com alegação de pagamento a maior devido a divergências nas distâncias das rotas. Pretensão à condenação dos réus como incursos no artigo 10, inciso IX, da Lei nº 8.429/92. Sentença de procedência. Arguição de nulidades processuais e preliminares de inépcia da inicial, ilegitimidade passiva e falta de interesse de agir. Alegações prejudicadas, diante da possibilidade de julgamento do mérito a favor da parte a quem aproveitaria a decretação da nulidade ou a extinção da ação sem resolução do mérito (CPC, artigos 282, § 2º, e 488). Alegação de prescrição afastada. Ação proposta menos de cinco anos após o término do mandato do Prefeito. Aplicação do artigo 23, inciso I, da Lei nº 8.429/92, na redação vigente à época. Dolo específico não comprovado. Improbidade e ilegalidade não se confundem. Conceito de improbidade que é mais restrito. Tema 1.199 do STF. Artigo 17-C, § 1º, da Lei nº 14.230/21. Vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito não demonstrada. Sentença reformada, para julgar improcedente o pedido, com extensão dos efeitos aos demais réus não apelantes. Recursos providos.

Trata-se de recursos de apelação interpostos contra a r. sentença de fls. 770/779, cujo relatório adoto, que julgou procedente a ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo **Município de Mirante do Paranapanema** em face de **Carlos Siqueira Ribeiro e outros**, nos seguintes termos:

“Posto isso, JULGO PROCEDENTE o pedido e CONDENO os requeridos Carlos Socossiuc, Reinaldo S. Socossiuc, Anderson Vieira dos Santos, Ademir Júlio Ferreira, Nelson Socossiuc, Antônio Vieira Neto, Carlos Alberto Lima, Maria Edneide

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Barreto, Antônio Sidnei Mendonça, Luiz Alves Feitoza, Ana Cristina B. dos Santos, Moacir Balsani Aguilar, Kimiko Tanabe, Geraldo Pinheiro Costa, Francisco de Carvalho, Antônio José dos Santos e os sucessores de Nelson Gomes (Ailton Farias Gomes, Francisco Farias Gomes, Eneide Farias Brito, Elberto Farias Gomes, Emerson Farias Gomes, Jane Eire Faria Gomes e Terezinha Farias Gomes), cada qual ao ressarcimento integral do dano verificado na execução de seus respectivos contratos, evidenciado na planilha de fls. 45/46, de forma solidária com o corréu Carlos Siqueira Ribeiro, com a incidência de juros deste a citação e correção monetária, desde a data do pagamento indevido.

CONDENO os requeridos Carlos Siqueira Ribeiro, Carlos Socossiuc, Reinaldo Socossiuc, Anderson dos Santos, Nelson Socossiuc, Antonio Vieira Neto, Luiz Alves Feitosa, Moacir Balsani Aguilar, Kimiko Tanabe e Francisco de Carvalho, ao pagamento de multa civil no valor correspondente ao dobro do dano; a pena de suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) anos e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 5 (cinco) anos. Em relação ao requerido Carlos Siqueira Ribeiro, condeno-o, ainda, a perda da função pública.

CONDENO, por fim, os requeridos Carlos Alberto Lima, Maria Edneide Barreto, Antônio Sidnei Mendonça, Ana Cristina B. dos Santos, Geraldo Pinheiro Costa e Antônio José dos Santos, a pena de pagamento de multa civil no valor correspondente ao valor de seu respectivo dano; proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Deixo de reconhecer como integral o depósito judicial realizado pelo requerido Geraldo a fls. 189 uma vez que não atualizou o valor do dano.

Por fim, o processo foi extinto em relação ao requerido José Marcio da Silva (fls. 502) diante da concordância do próprio Ministério Público (fls. 501). Logo, inviável modificação daquela decisão.

Como ônus da sucumbência, arcarão os vencidos com o pagamento das custas e despesas processuais, bem como honorários advocatícios no importe de 20% do valor da condenação.

P.R.I.”

Foram acolhidos em partes os embargos de declaração opostos contra a r. sentença (fls. 782, 783 e 858), para consignar que a condenação aos encargos de sucumbência deverá observar o disposto no artigo 98 do CPC em relação aos requerido Edneide Farias Brito e Antonio José dos Santos.

Geraldo Pinheiro Costa e Antonio José dos Santos apelaram a fls. 792/805 e 808/818, alegando, em síntese: fazem jus à concessão dos benefícios da gratuidade da justiça; existência de erro material no parecer do Tribunal de Contas; a diferença de quilometragem efetivamente verificada em relação a Geraldo, de apenas 2 Km diários, se deveu a mudança ocorrida em sua linha no ano de 2001, em razão de um novo aluno; falta de comprovação da quilometragem a maior; não agiram de má-fé; há nulidade do feito por descumprimento da fase de defesa prévia prevista no artigo 17 da Lei nº 8.429/92; o valor a ser restituído ao erário deve ser compensado com crédito que detêm em face da municipalidade; não foi comprovado o ato de improbidade administrativa.

Kimiko Tanabe e Carlos Alberto Lima apelaram a fls. 822/832, alegando, em síntese: fazem jus à concessão dos benefícios da gratuidade da justiça; há nulidade do feito por descumprimento da fase de defesa prévia prevista no artigo 17 da Lei nº 8.429/92; não agiram com culpa ou dolo; ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação das penas.

Antonio Sidnei Mendonça e Antonio Vieira Neto apelaram a fls. 837/844 e 845/852. Alegam, em síntese: fazem jus à concessão dos benefícios da gratuidade da justiça; inépcia da inicial e do pedido de chamamento ao processo; impossibilidade de chamamento ao processo; há nulidade do feito por descumprimento da fase de defesa prévia

prevista no artigo 17 da Lei nº 8.429/92; inexistência de comprovação das irregularidades alegadas da inicial, bem como do dolo; prescrição da pretensão de aplicação das penas; necessidade de consignar a suspensão da exigibilidade das verbas de sucumbência, nos termos do artigo 98, § 3º, do CPC; necessidade de redução das penas, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Terezinha Farias Gomes apelou a fls. 861/863, alegando que não nada recebeu a título de herança de seu falecido marido Nelson Gomes, além de não ter participado dos contratos celebrados entre ele e a Municipalidade, de modo que a demanda deve ser julgada improcedente.

Elberto Farias Gomes e Emerson Farias Gomes apelaram a fls. 864/868. Alegam, em síntese: fazem jus à concessão dos benefícios da gratuidade da justiça; ilegitimidade passiva, pois não participaram ou tinham conhecimento do contrato celebrado entre seu genitor e a Administração Pública; os bens herdados são insignificantes; não se comprovou a má-fé de seu genitor.

Edneide Farias Brito apelou a fls. 869/876. Alega, em síntese: faz jus à concessão dos benefícios da gratuidade da justiça; ilegitimidade passiva e falta de interesse de agir, pois não recebeu herança de seu genitor; inépcia da inicial e do pedido de chamamento ao processo; impossibilidade de chamamento ao processo; inexistência de comprovação do ato de improbidade administrativa.

Nelson Socossiuc, Ana Cristina Barreto dos Santos, Carlos Socossiuc, Francisco de Carvalho, Luiz Alves Feitoza, Maria Edineide Barreto Uchoa, Moacir Balsani Aguilar e Reinaldo dos Santos Socossiuc apelaram a fls. 878/925, 937/984, 996/1043, 1056/1103, 1118/1165, 1179/1226, 1238/1284 e 1300/1347. Alegam, em síntese: fazem jus à concessão dos benefícios da gratuidade da justiça, ou, subsidiariamente, ao diferimento das custas de preparo; nulidade dos atos processuais em razão do falecimento de seu advogado, Dr. Júlio César Ferreira, ocorrido em 03.05.2019, que impunha a necessidade de suspensão do processo; a responsabilização do terceiro pelo ato de improbidade depende da demonstração de dolo ou má-fé, o que não foi comprovado no caso dos autos; não houve infração aos princípios da Administração Pública; necessidade de aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na fixação das penas; impossibilidade de condenação em honorários sucumbenciais.

Contrarrazões a fls. 1398/1437.

Parecer do Ministério Público a fls. 1440/1464, pelo não conhecimento e, no mérito, pelo não provimento dos recursos.

A d. Procuradoria de Justiça opinou pelo não provimento dos recursos (fls. 1473/1477).

Não houve oposição ao julgamento virtual.

É o relatório.

Considerando a presunção legal de veracidade da alegação de insuficiência financeira (CPC, artigo 99, § 3º), que no caso dos autos não foi infirmada pela parte contrária, e diante da ausência de elementos que indiquem que os apelantes dispõem de recursos que lhe permitam suportar o ônus do processo sem prejuízo ao seu sustento, concedo-lhes os benefícios da gratuidade, apenas e especificamente para o processamento das apelações.

Presentes os pressupostos de admissibilidade recursal, conheço dos recursos e, no mérito, dou-lhes provimento, pelas razões a seguir expostas.

Inicialmente, reputo prejudicadas as nulidades e preliminares suscitadas nas apelações, ante a possibilidade de julgamento do mérito em proveito daqueles a quem favoreceria a decretação da nulidade ou a extinção anômala da ação, em prestígio ao princípio da primazia do julgamento do mérito estatuído nos artigos 282, § 2º, e 488 do Código de Processo Civil:

Art. 282. Ao pronunciar a nulidade, o juiz declarará que atos são atingidos e ordenará as providências necessárias a fim de que sejam repetidos ou retificados.

§ 1º O ato não será repetido nem sua falta será suprida quando não prejudicar a parte.

§ 2º Quando puder decidir o mérito a favor da parte a quem

aproveite a decretação da nulidade, o juiz não a pronunciará nem mandará repetir o ato ou suprir-lhe a falta.

Art. 488. Desde que possível, o juiz resolverá o mérito sempre que a decisão for favorável à parte a quem aproveitaria eventual pronunciamento nos termos do art. 485.

Nesse sentido:

RECURSO DE APELAÇÃO – AÇÃO DE PROCEDIMENTO COMUM – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO – "FAUTE DU SERVICE" – BICICLETA – QUEDA EM BURACO EXISTENTE NA PISTA DE ROLAMENTO DE VIA PÚBLICA – OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO DEVER DE FISCALIZAÇÃO, MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE VIAS PÚBLICAS E RODOVIAS – "FAUTE DU SERVICE" – PRETENSÃO AO RECEBIMENTO DE INDENIZAÇÃO A TÍTULO DE DANOS MATERIAIS E MORAIS – IMPOSSIBILIDADE. 1. Inicialmente, prejudicada e superada a matéria preliminar, arguida, pela parte ré, nas razões recursais, com fundamento no artigo 488 do CPC/15. 2. No mérito da lide, ausência de demonstração do direito ora reclamado e, inclusive, do necessário e imprescindível nexos de causalidade, entre os fatos, a conduta omissiva da Municipalidade e o resultado alcançado, para a caracterização dos reclamados danos materiais e morais, indenizáveis. 3. A prova documental produzida e os demais elementos constantes dos autos, são inaptos à demonstração do evento original (queda de bicicleta, em buraco existente na pista de rolamento de via pública), por omissão da parte ré (ausência ou falha na prestação de serviços de fiscalização, manutenção e conservação das condições de vias públicas e rodovias). 4. Ônus da parte autora, quanto à prova do fato constitutivo do respectivo direito, nos termos do disposto no artigo 373, I, do CPC/15, descumprido. 5. Danos materiais e morais, passíveis de reconhecimento e reparação, não

caracterizados. 6. Precedentes da jurisprudência desta C. 5ª Câmara de Direito Público, deste E. Tribunal de Justiça. 7. Ação de procedimento comum, julgada parcialmente procedente, em Primeiro Grau de Jurisdição. 8. Sentença, recorrida, parcialmente reformada, alterado, em parte, o resultado inicial da lide, para o seguinte: a) julgar improcedente a ação de procedimento comum; b) condenar a parte autora, vencida na lide, ao pagamento dos ônus decorrentes da sucumbência. 9. Recurso de apelação, apresentado pela parte ré, Municipalidade de Itaquaquecetuba, provido. (TJSP; Apelação Cível 0007403-45.2012.8.26.0278; Relator (a): Francisco Bianco; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de Itaquaquecetuba - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 16/12/2024; Data de Registro: 18/12/2024)

APELAÇÃO – MANDADO DE SEGURANÇA – Suspensão da habilitação – Alegação de nulidade nos processos administrativos – Ausência de notificação – Falta de comprovação – Inexistência de direito líquido e certo – Ausência de interesse de agir na modalidade adequação – Condição da ação que, em mandado de segurança, confunde-se com o mérito – Princípio da primazia do julgamento do mérito – Arts. 4º e 488 do NCPC – Art. 6º, § 5º, da Lei nº 12.016/09 e art. 485, VI, do NCPC – Denegação da segurança – Sentença mantida – Recurso não provido. (TJSP; Apelação Cível 1007245-22.2019.8.26.0053; Relator (a): Marcos Pimentel Tamassia; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 14ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 10/06/2019; Data de Registro: 10/06/2019)

Servidor Público Municipal – Município de Jacareí – Adicional de insalubridade – Nulidade do laudo pericial – Notitia criminis – Laudos elaborados em processos diversos pelo mesmo perito judicial que apresentam informações inconsistentes com a verdade dos fatos – Duplicidade do equívoco que infirma a credibilidade das conclusões periciais tiradas nestes autos – Nulidade da

sentença que, contudo, não se declara, por força do art. 282, §2º, do CPC – Princípio da primazia da resolução de mérito – Pedidos autorais manifestamente improcedentes – Desnecessidade de dilação probatória – Atividade que não se enquadra nas hipóteses previstas na NR15 – Anexo XIV – Agentes Biológicos. Recurso do Município provido, para julgar improcedentes os pedidos autorais. (TJSP; Apelação Cível 1006812-53.2014.8.26.0292; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro de Jacareí - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 02/05/2018; Data de Registro: 02/05/2018)

A teste de prescrição arguida pelos apelantes não prospera.

Nos termos do artigo 23, inciso I, da Lei nº 8.429/92, na redação que vigorava à época dos fatos apurados nesta ação, as ações destinadas a levar a efeito as sanções pela prática de atos de improbidade administrativa poderiam ser propostas em até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança.

O caso dos autos versa sobre supostos atos de improbidade administrativa praticados por Carlos Siqueira Ribeiro no ano de 2001, durante o exercício do mandato de Prefeito do Município de Mirante do Paranapanema, encerrado em 2004. A demanda foi ajuizada em maio de 2006, antes do decurso do prazo de prescrição quinquenal, contado, na forma da redação anterior da lei, a partir do término do mandato do ex-Prefeito.

Na mesma linha:

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSOS DESPROVIDOS. I. Caso em Exame Ação civil pública proposta visando a nulidade do Processo Administrativo Convite nº 17/2009 por direcionamento de licitação e condenação por improbidade administrativa, com ressarcimento ao erário. II.

Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em (i) verificar a ocorrência de prescrição; (ii) analisar a alegação de cerceamento de defesa; (iii) avaliar a legitimidade passiva dos réus; (iv) determinar a existência de improbidade administrativa e dolo. III. Razões de Decidir 3. A prescrição não se aplica, pois a ação foi proposta dentro do prazo quinquenal após o término do mandato do prefeito. 4. Não houve cerceamento de defesa, pois foi garantido o direito de manifestação após a adequação da inicial à nova Lei de Improbidade Administrativa. 5. A ilegitimidade passiva não prospera, pois a questão se confunde com o mérito. 6. A fraude no procedimento licitatório foi comprovada, caracterizando improbidade administrativa com dolo específico. IV. Dispositivo e Tese 5. Recursos desprovidos. Tese de julgamento: 1. A irretroatividade da Lei nº 14.230/2021 às ações de improbidade em curso. 2. A comprovação de dolo é necessária para a condenação por improbidade administrativa. Legislação Citada: Lei nº 8.429/92, art. 11, inciso V; art. 12, inciso III; art. 23, I. Lei nº 14.230/21. Código de Processo Civil, art. 98, § 5º; art. 1.010. Jurisprudência Citada: STF, ARE nº 843989, Tema nº 1199. TJSP, Apelação Cível nº 0004503-64.2009.8.26.0191, Rel. Des. Marcos Pimentel Tamassia, j. 14.06.2022. (TJSP; Apelação Cível 1000434-38.2017.8.26.0240; Relator (a): Aliende Ribeiro; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Iepê - Vara Única; Data do Julgamento: 10/03/2025; Data de Registro: 10/03/2025)

Passo à análise do mérito propriamente dito.

Consta da inicial que no ano de 2001, enquanto era Prefeito do Município de Mirante do Paranapanema, o requerido Carlos Siqueira Ribeiro realizou procedimentos licitatórios, nas modalidades tomadas de preço e carta convite, para contratação de serviços de transporte de alunos. Contudo, conforme apontado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em análise das contas anuais do exercício de 2001, constatou-se que houve pagamento a maior nos referidos contratos, no montante de R\$

104.371,41, o que se deveu a divergências nas distâncias de cada rota, resultando em quilometragem a maior.

Por essa razão, o autor requereu a condenação do requerido como incurso no artigo 10, inciso IX, da Lei nº 8.429/92, com aplicação das penas previstas no artigo 12, inciso II, da mesma Lei.

No curso da ação, foi deferido o pedido do réu de chamamento ao processo dos particulares contratados (fls. 163), os quais foram citados e passaram a compor o polo passivo da demanda.

O nobre magistrado de Primeira Instância entendeu pela procedência do pedido, condenando os réus pela prática do ato de improbidade administrativa tipificado no artigo 10, inciso VIII, da Lei nº 8.429/92.

Respeitado o entendimento do nobre magistrado de primeiro grau, a r. sentença recorrida comporta reforma.

De proêmio, consigne-se que a ação trata de fatos ocorridos no ano de 2001 e que a sentença foi proferida antes da entrada em vigor da Lei nº 14.230/21.

A irretroatividade da Lei nº 14.230/21 foi objeto do Tema 1199 do Supremo Tribunal Federal, que transitou em julgado em 16/02/2023. No referido julgamento, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese:

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.

E, para que não paire dúvida quanto à irretroatividade da lei nova, oportuna a transcrição de trecho da emenda do v. acórdão paradigma do caso:

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).

[...]

“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).”

[...]

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. (ARE 843989, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-251 DIVULG 09-12-2022 PUBLIC 12-12-2022)

No que diz respeito à observância da redação da Lei nº 14.230/2021, é certo que se trata de norma cuja aplicação detém natureza essencialmente processual e, conforme estabelece o artigo 14 do Código de Processo Civil:

Artigo 14. A norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.

Nesse sentido, tratando-se de disposição de caráter processual, em que pese não seja o caso de aplicação retroativa, deve ser aplicada aos processos em curso, desde que respeitados os atos processuais já praticados e as situações jurídicas já consolidadas.

Tem-se, assim, que a irretroatividade da norma benéfica restou consolidada no que diz respeito a não incidência quanto à eficácia da coisa julgada e atos de execução da pena e seus incidentes, bem como que é imprescindível a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade (Tema 1199).

À luz da atual redação da Lei de Improbidade Administrativa, não há elementos suficientes para a condenação do apelado por ato de improbidade administrativa.

O autor imputou aos réus a prática da conduta descrita no artigo 10, inciso IX, da Lei nº 8.429/92, que dispõe o seguinte em sua redação atual:

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: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)
IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

Note-se que a Lei nº 14.230/11 suprimiu a modalidade culposa anteriormente prevista para os atos de improbidade administrativa lesivos ao erário, cuja configuração passou a depender da demonstração do dolo específico do agente público.

Segundo disposto no § 2º, do artigo 1º, da LIA, incluído pela Lei nº 14.230/21, *“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.”* E o § 3º do mesmo artigo acrescenta: *“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”*.

Isto é, não basta o dolo genérico, para o qual seria suficiente a prática de conduta ímproba e a consciência da ilicitude: é necessário perquirir quanto à intenção específica do agente de praticar conduta que importe enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação aos princípios da Administração Pública, dentre aquelas tipificadas nos artigos 9º a 11 da LIA.

Nesse sentido é o disposto no § 2º do artigo 10 da LIA: *“A mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica não acarretará improbidade administrativa, salvo se comprovado ato doloso praticado com essa finalidade.”* Ademais, os §§ 1º e 2º do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, incluídos pela Lei nº 14.230/21, passaram a exigir a comprovação de conduta funcional do ente público com o objetivo de obter proveito econômico ou benefício específico indevido para si ou para outra pessoa ou entidade:

§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo [Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006](#), somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei.

Sobre o assunto convém transcrição de recente julgado desta C. Câmara, de relatoria do i. Desembargador Fermino Magnani Filho:

“Destaca-se que a Lei nº 8.429/1992 prevê a responsabilização do agente público quando da prática de atos presumidamente ímprobos que: a) importem em enriquecimento ilícito - artigo 9º; b) prejuízo ao erário - artigo 10; c) ou atentem contra os princípios da administração pública - artigo 11.

Ressalta-se que a superveniente Lei Federal nº 14.230/2021 estabeleceu contornos bem definidos concernentes à imprescindibilidade da demonstração do dolo específico, na medida em que não se pode confundir ilegalidade ou incompetência com improbidade.

Exige-se agora, como elemento subjetivo característico da improbidade, um fim próprio, qual seja, proveito ou benefício em favor do agente ou terceiro, o que não houve comprovação nos autos. Conteúdo normativo extraído da interpretação literal dos parágrafos 1º e 2º do artigo 11 da Lei nº 8.429/1990, incluídos pela Lei nº 14.230/2021:

§ 1º - Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.

§ 2º - Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei. (TJSP; Embargos de Declaração Cível 0001637-84.2010.8.26.0341; Relator (a): Fermino Magnani Filho; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de Maracá - Vara Única; Data do Julgamento: 12/04/2023; Data de Registro: 12/04/2023)

Em igual sentido, abalizada doutrina:

[...]

A exigência do dolo ou da má-fé é salutar para evitar a aplicação indiscriminada e desproporcional das sanções de improbidade.

Isto porque, qualquer deslize administrativo, por menor que ele seja, poderia configurar violação ao princípio da legalidade, atraindo a incidência das sanções de improbidade, o que acarretaria insegurança jurídica para os agentes públicos e a implementação da denominada “Administração Pública do medo”. Afinal de contas, agente público inábil não é, necessariamente, ímprobo. Nesses casos, as sanções administrativas já seriam suficientes para punir os faltosos.

Em suma: a improbidade não se confunde com ilegalidade, exigindo-se, ainda, a configuração da desonestidade do agente público.

[...]

(NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade administrativa: direito material e processual*. 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022, tópico 5.4.1 do Livro I)

E como também apontam referidos juristas, não se pode olvidar as novas normas inseridas no artigo 22 da LINDB, que assim dispõe:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Neste caso concreto, o dolo específico não foi comprovado.

A condenação foi lastreada nas irregularidades apuradas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo na Tomada de Preços nº 01/2001, em relação às distâncias de cada rota, com reflexos nos quilômetros pagos aos contratados, conforme detalhado na r. sentença:

“Ao analisar inicialmente as contas municipais relativas ao exercício de 2001 (TC-1772/026.2001), o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo constatou na tomada de preços 01/2001 irregularidades em relação às distâncias de cada rota, com reflexos nos quilômetros pagos (fls. 12).

Registrou, por fim, que as irregularidades em relação às distâncias das rotas foi objeto de reunião realizada na Câmara Municipal, oportunidade em que o servidor responsável pelo acompanhamento e fiscalização do transporte escolar alertou que “no exercício de 2001, as rotas de transporte escolar, na maioria, estavam com quilometragem a maior que o real, causando ao Município um prejuízo de cerca de R\$ 14.000,00 mensais e cerca de R\$ 140.000,00 no exercício” (fls. 13). Alertou, por fim, que a Administração Municipal deixou de formalizar procedimento administrativo para reaver aos cofres públicos as diferenças pagas a maior, bem como deixou de atender as requisições daquele Tribunal para fornecimento de dados da remedição das rotas (fls. 14).

Diante disso, apesar da aprovação das contas do exercício, foi determinado prosseguimento da apuração, em apartado (TC-800 093/343/01), em relação à sobreditas irregularidades.

Com a vinda das informações prestadas pelo Município (laudos de medição), o setor técnico apurou, de forma detalhada, a quilometragem diária a maior (955quilômetros) e os respectivos pagamentos em excesso (R\$ 104.371,41), conforme se denota a fls. 43/46.

Não justificando, o alcaide, as irregularidades constatadas (fls. 70) nem tampouco procedendo ao devido recolhimento aos cofres públicos (fls. 72), a decisão de fls. 79/81 julgou irregulares as

licitações e os contratos em exame, bem como ilegais os atos determinativos das respectivas despesas, com trânsito em julgado administrativo (fls. 82).

A decisão definitiva oriunda do Tribunal de Contas do Estado - órgão técnico constitucionalmente competente em decisão fundamentada, com abordagem detalhada e profunda das contas, justificativas e laudos de medição apresentadas e com observação das garantias constitucionais do processo, constitui prova documental idônea a comprovar as irregularidades imputadas na inicial.

Referida decisão, ao analisar os contratos celebrados e o laudo de remedição elaborado pela própria municipalidade na gestão do requerido Carlos (fls. 35/39), indicou pormenorizadamente as irregularidades praticas pela parte requerida na tomada de preços n. 01/2001, apontando os fundamentos jurídicos e legais em que se apoiou para considerar ilegais os pagamentos realizados (aferição da quilometragem diária a maior fls. 44/45)."

Ocorre que, a despeito dessas irregularidades, não foi cabalmente demonstrado o elemento subjetivo necessário à configuração do ato de improbidade.

Observa-se que nem a petição inicial nem a sentença recorrida fizeram qualquer menção à existência de dolo na conduta do ex-Prefeito, mesmo porque esse elemento subjetivo não era imprescindível à época. À luz dos elementos de prova disponíveis nos autos, o nobre magistrado concluiu que houve "conduta ao menos negligente dos envolvidos", o que considerou suficiente para a configuração do ato de improbidade.

Ao longo da tramitação do feito, nenhuma prova foi produzida no sentido de demonstrar que o gestor municipal estava ciente da divergência na quilometragem diária das rotas quando anuiu à celebração dos contratos de prestação de serviços de transportes, ou ainda quando ordenou o pagamento das contraprestações financeiras aos contratados.

Sequer consta dos autos as cópias do procedimento de Tomada de Preços

que deu origem às contratações impugnadas, assim como os respectivos instrumentos contratuais, de modo que não está claro se houve participação pessoal do Prefeito nos atos questionados. Ademais, chama a atenção o fato de o responsável pelo acompanhamento e fiscalização do serviço de transporte escolar, Sr. Clóvis Silva Barbosa, ter informado à Câmara Municipal que realizou as remediações da quilometragem das rotas por ordem do próprio Prefeito Municipal à época, o aqui requerido Carlos Siqueira Ribeiro, em razão de denúncias de irregularidades nas distâncias das linhas do serviço de transporte escolar do exercício de 2001 (fls. 15 e 35), o que não parece condizente com atuação de má-fé do alcaide.

Ainda que as irregularidades apuradas sugiram negligência na gestão dos recursos públicos por parte do então Prefeito, a irregularidade ou ilegalidade de sua conduta é insuficiente para a subsunção do caso à hipótese do artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa, para o que se fazia necessária, concomitantemente, a presença do dolo. É o que se depreende do disposto no § 1º do artigo 17-C da LIA: *“A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade.”*

Mesmo que se considere demonstrado o dano ao erário e se admita a contribuição da omissão do Prefeito para a ocorrência do fato, não há prova de que ele atuou pessoalmente para o desenlace da irregularidade constatada, *propositadamente e de má-fé* e em conluio com os corréus, com o intuito de obter vantagem indevida ou de favorecer terceiros às custas do erário.

Vale ressaltar que o autor não manifestou interesse em produzir provas quando instado pelo Juízo e frisou que as provas se restringiam àquelas documentais trazidas com a inicial (fls. 692 e 698).

Daí porque, sem a presença do dolo específico, que não pode ser presumido e cuja comprovação estava a cargo do autor da ação (CPC, artigo 373, inciso I), não se tem por configurado o ato de improbidade.

Em casos análogos, esta C. 5ª Câmara de Direito Público já decidiu:

*REEXAME NECESSÁRIO - APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL
PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA –*

PRELIMINARES – REEXAME OBRIGATÓRIO - Lei nº 14.230/21 que introduziu o artigo § 19, inciso IV, ao artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa – Sentença de improcedência ou de extinção sem resolução de mérito que não está sujeita ao reexame obrigatório – Alteração legislativa que supera o incidente de recursos repetitivos instaurado pelo C. Superior Tribunal de Justiça (Tema 1.042) - ALTERAÇÕES DADAS PELA LEI Nº 14.230/2021 À LEI Nº 8.429/1992 – Tema 1.199, do STF - Tese: "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." – MÉRITO – Ilicitudes em procedimento licitatório para leilão de bens inservíveis – Inocorrência – Contratação do leiloeiro com dispensa de licitação que não viola a lei e ausência de vedação de subcontratação para a atividade – Ineficiência administrativo que não configura ato ilícito doloso ou gravemente culposo - Lei nº 14.230/2021 que conferiu tratamento mais rigoroso ao estabelecer o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa – Lesão ao erário e dolo dos agentes não identificados nos autos – Sentença de improcedência mantida – Reexame necessário não conhecido –

Recurso do Município improvido.

(TJSP; Apelação Cível 1009321-33.2017.8.26.0362; Relator (a): Maria Laura Tavares; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de Mogi Guaçu - 2ª vara Cível; Data do Julgamento: 14/10/2022; Data de Registro: 14/10/2022)

*APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE PRADÓPOLIS. CÂMARA DOS VEREADORES. CERIMÔNIA DE POSSE. Sentença que julgou procedente a ação de improbidade, por violação aos princípios da administração pública, nos termos do art. 11, I da Lei nº 8.429/92, condenando os réus nas penas do art. 12, III do mesmo diploma legal. Pretensão dos réus à reforma. Cabimento. 1. Preliminar. Alegação de ilegitimidade passiva. Afastamento. Réus que, em tese, têm pertinência subjetiva para figurar no polo passivo da demanda, pois, segundo os fatos noticiados na inicial, teriam atuado ativamente na contratação dos serviços para a cerimônia de posse do Prefeito e dos Vereadores. Aplicação da Teoria da Asserção. Preliminar afastada. 2. Mérito. Ausência de ato ímprobo capaz de ensejar o édito condenatório. **Conceito de improbidade não se confunde com ilegalidade, exigindo-se, ainda, a configuração da desonestidade do agente público. Serviços efetivamente prestados, não havendo lesão ao patrimônio público. Inexistência, tampouco, de ofensa à moralidade administrativa. Inabilidade dos agentes públicos, por não observarem os aspectos formais para dispensa de licitação, que não revela, por si só, dolo ou má-fé. Serviços prestados pelo valor de mercado, sem demonstração de gastos exorbitantes ou sinais de suntuosidade. Alteração do local da cerimônia – do auditório da Câmara para o Ginásio Municipal – que se mostrou pertinente diante do número de pessoas presentes. Tribunal de Contas do Estado que, aliás, não constatou nenhuma irregularidade nas contratações. Contratação efetivada pelo menor preço dentre os orçamentos cotados; modo de pagamento à empresa de cerimonial que, embora excessivamente informal, não***

denota dolo ou má-fé a inquinar os serviços prestados. Município de reduzida população, em que não se pode classificar, automaticamente, como imoral a contratação de pessoas que outrora trabalharam na Câmara Municipal. Ressarcimento aos cofres públicos que implicaria enriquecimento ilícito do Município. Precedentes. Sentença reformada para se julgar improcedente o pedido inicial. Recursos providos. (TJSP; Apelação Cível 0004408-62.2014.8.26.0222; Relator (a): Heloísa Mimessi; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de Guariba - 2º Vara Judicial; Data do Julgamento: 08/08/2022; Data de Registro: 09/08/2022)

Em relação aos particulares corréus, o desfecho de improcedência também se impõe.

Dispõe o artigo 17, § 11, da Lei nº 8.429/92 que, em qualquer momento do processo, verificada a inexistência do ato de improbidade, o juiz julgará a demanda improcedente.

A possibilidade de responsabilização dos particulares dependeria da demonstração de que eles induziram ou concorreram dolosamente para a prática de conduta ímproba pelo agente público, já afastada no caso em voga, como acima colocado. É o que se depreende da atual redação do artigo 3º da LIA: “*As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.*”

Nesse sentido, já decidiu o C Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVA. AÇÃO AJUIZADA APENAS CONTRA PARTICULAR. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública por improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público Federal em face da Associação das Profissionais do Sexo e Congêneres do Estado do Rio Grande do Norte - ASPRORN, e da respectiva presidente,

Maria da Paz Soares, em razão de ilegalidades no Convênio 150/200/SPM/PR, firmado com a Secretaria de Políticas para as Mulheres, vinculada à Presidência da República.

2. No primeiro grau, a petição inicial não foi recebida por inadequação da via eleita, em razão da ilegitimidade passiva das demandadas. A Corte de origem, contudo, deu provimento ao Apelo do Parquet federal para reconhecer a legitimidade dos demandados com o prosseguimento da demanda.

3. O STJ entende que "os particulares não podem ser responsabilizados com base na LIA sem que figure no polo passivo um agente público responsável pelo ato questionado"

(REsp 1.732.762/MT, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 17.12.2018). Nesse mesmo sentido: AgInt no REsp 1.608.855/PR, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 12.4.2018; AgInt nos EDcl no AREsp 817.063/PR, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 24.9.2020; AgInt no AREsp 1.402.806/TO, Rel. Min. Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5), Primeira Turma, DJe 3.11.2021;

REsp 1.409.940/SP, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 22.9.2014; REsp 1.405.748/RJ, Rel. p/ acórdão Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 17.8.2015; e REsp. 1.171.017/PA, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 6.3.2014.

4. Sobre a matéria, a Lei 14.230/2021 introduziu o parágrafo único ao art. 2º da Lei 8.429/1992. Como se observa, o teor do novo dispositivo não destoa do antigo art. 1º, parágrafo único, da Lei 8.429/1992, de modo que não merece reforma a jurisprudência já consolidada pelas Primeira e Segunda Turmas do STJ, no sentido de que se mostra inviável o manejo da Ação Civil Pública por improbidade administrativa exclusivamente contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda.

5. Recurso Especial provido. (REsp n. 1.980.604/PE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em

21/6/2022, DJe de 30/6/2022.)

Reconhecida a inexistência do ato de improbidade, o afastamento da condenação por improbidade administrativa é medida de rigor, em atenção à norma do artigo 17, § 11, da Lei nº 8.429/92, já citado alhures. Também por força desse dispositivo legal, **o desfecho de improcedência deve ser estendido a todos os réus**, mesmo àqueles que não recorreram da sentença, em consonância com o disposto no artigo 1.005, *caput*, do Código de Processo Civil:

Art. 1.005. O recurso interposto por um dos litisconsortes a todos aproveita, salvo se distintos ou opostos os seus interesses.

Reforma-se, por conseguinte, a r. sentença recorrida.

Ante o exposto, pelo meu voto, **DÁ-SE PROVIMENTO** aos recursos para **JULGAR IMPROCEDENTE** o pedido, observada a extensão dos efeitos deste resultado aos demais réus não apelantes.

Invertida a sucumbência, afasta-se a condenação dos réus ao pagamento das custas e despesas processuais e de honorários advocatícios à parte contrária. Sem condenação do autor em honorários, pois não comprovada má-fé (artigo 23-B, § 2º, da Lei nº 8.429/92).

Considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional, à luz do entendimento pacificado pelo Superior Tribunal de Justiça quanto à desnecessidade da citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida (EDROMS 18205 / SP, Ministro FELIX FISCHER, DJ 08.05.2006, p. 240).

EDUARDO PRATAVIERA
Relator