



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2026.0000062638

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0000614-39.2012.8.26.0372, da Comarca de Monte Mor, em que é apelante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, são apelados BANCO VOLKSWAGEN SA, RODRIGO MAIA SANTOS, CAMP SANEAMENTO DE TUBULAÇÕES LTDA, GREGORIO WANDERLEY CERVEIRA, ELVIS HELBERT BREVI, ROBSON CERVEIRA, CLAUDEMIR ZAMBONINI, SILVIA PATRICIA GARDIOLI, PRISCILLA CERVEIRA LIMA, KAINA DO ROSARIO ALVES MONTAGNINI, WELEN ALEXANDRA DE FARIA SANTOS BAUMGARTNER e HYDRAX SANEAMENTO DE TUBULAÇÕES LTDA (NA PESSOA DO SÍNDICO ALFREDO LUIZ KUGELMAS).

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 sem voto), CAMARGO PEREIRA E ENCINAS MANFRÉ.

São Paulo, 6 de fevereiro de 2026.

SILVANA MALANDRINO MOLLO

Relator(a)

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

APELAÇÃO CÍVEL N.º 0000614-39.2012.8.26.0372

Apelante: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Apelados: RODRIGO MAIA SANTOS E OUTROS

Comarca: MONTE MOR – 1ªVARA JUDICIAL

Juiz de origem: GUSTAVO NARDI

VOTO N.º 26.078

***Ementa:* DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO NÃO PROVIDO.**

I. CASO EM EXAME

1. Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra Rodrigo Maia Santos e outros, alegando irregularidades em procedimento licitatório para locação de caminhão tanque, com suposto conluio entre agentes públicos e empresas envolvidas, resultando em prejuízo ao erário.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em determinar se houve dolo específico e conluio entre os agentes públicos e as empresas réas, configurando improbidade administrativa.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Não há prova concreta e individualizada do dolo dos agentes públicos ou conluio com os particulares.

4. O conjunto probatório não revela ajuste prévio entre as empresas, manipulação de orçamento ou propostas, ou prejuízo efetivo ao erário.

IV. DISPOSITIVO E TESE

5. Recurso não provido.

Teses de julgamento: 1. A improbidade administrativa exige conduta qualificada pela desonestidade ou má-fé, não comprovada no caso. 2. A ausência de dolo específico impede a configuração de improbidade administrativa.

Legislação e jurisprudência relevantes citadas: CF/1988, art. 37, § 4º; Lei 8.429/1992; Lei 14.230/2021; CPC, art. 1.025, art. 1.026, § 2º; Lei 7.347/85, art. 18; STF, ARE 843.989/PR, Tema 1.199.

Trata-se de recurso de Apelação Cível interposto pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra a r. sentença proferida a fls. 1.829/1.843 (em 17/04/2015), nos autos desta Ação Civil Pública por



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Improbidade Administrativa movida por ele em face de Rodrigo Maia Santos e outros, cuja parte dispositiva é a seguinte:

“Ante o exposto e por tudo o mais que dos autos consta, JULGO IMPROCEDENTE a pretensão inicial, extinguindo o feito com resolução de mérito, nos termos do art. 269, I do Código de Processo Civil.

Tendo em vista a improcedência da ação, revogo a antecipação concedida às fls. 180/182, tornando-a sem efeito. Expeça-se o necessário.

Sem condenação em custas ou honorários, por não verificar a má-fé do ente público autor (art. 17 da Lei 7.347/85).

P. R. I.C (fls. 1.843)

Alega o autor Ministério Público do Estado de São Paulo a fls. 1.846/1.863, em breve suma, que: (a) todos os atos do procedimento ocorreram no mesmo dia (03/02/2006), o que seria impossível na prática e indica conluio entre prefeito, secretários, procuradora, membros da comissão de licitação e empresa vencedora da licitação e seus sócios; (b) não houve pesquisa prévia de preços para realizar a contratação; (c) os documentos apresentados pela empresa Hydrax estavam em nome da Camp Jato, o que confirma serem a mesma empresa; (d) o caminhão contratado não pertencia à Hydrax, mas à Camp Jato; (e) a Hydrax foi contratada por R\$76,90 a hora, enquanto em outro pregão (04/2006) o mesmo serviço foi contratado por R\$47,00 a hora, sem qualquer justificativa plausível; (f) a licitação não teve publicidade adequada, restringindo a competitividade; (g) Rodrigo Maia Santos (Prefeito) autorizou e homologou os contratos, agindo com dolo; (h) Welen Alexandra (Procuradora) deveria ter identificado a ausência de pesquisa de preços e emitido parecer contrário; (i) Elvis Helbert Brevi (Presidente da Comissão) foi responsável por convites e pareceres, sabia ou deveria saber do sobrepreço; (j) Claudemir Zambonini (servidor) participou da homologação e relatórios; (k) os sócios da Hydrax e Camp Jato (Robson, Priscilla, Gregório, Silvia) controlavam as empresas e fraudaram a competitividade. Requer o provimento do recurso para a reforma da r. sentença.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O v. Acórdão de fls. 2.195/2.205¹, integrado pelos v. Acórdãos de fls. 2.294/2.302 e 2.360/2.363, reformaram a r. sentença de improcedência, com o provimento parcial ao recurso de Apelação.

Por sua vez, os réus Hydrax Saneamento de Tubulações Ltda., Camp Saneamento de Tubulações Ltda, Gregório Wanderlei Cerveira, Robson Cerveira, Silvia Patrícia Gardioli e Priscila Cerveira Lima interuseram Recurso Especial a fls. 2.308/2.337. A ré Welen Alexandra de Faria Santos Baumgartner igualmente interpôs Recurso Especial a fls. 2.372/2.395.

Após o julgamento do RE nº 843.989/PR (Tema 1.199) pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a Presidência da Seção de Direito Público deste E. Tribunal determinou a devolução dos autos a esta C. Turma Julgadora, para a realização do juízo de conformidade (fls. 2.434/2.435), que foi realizado a fls. 2.439/2.443, com a ratificação dos acórdãos anteriores.

Adiante, a Presidência da Seção de Direito Público deste E. Tribunal admitiu os Recursos Especiais (fls. 2.308/2.337 e 2.372/2.395) e determinou a remessa dos autos ao STJ (fls. 2.453/2.455 e 2.456/2.458).

O Superior Tribunal de Justiça deu provimento parcial aos Recursos Especiais para determinar a devolução dos autos a este E. Tribunal, a fim de julgar novamente a Apelação interposta, “observando as disposições trazidas pela Lei n. 14.230/2021, sobretudo em relação à existência de dolo específico, eventual prejuízo ao erário e a possibilidade de reenquadramento da conduta atribuída ao recorrente, em virtude da aplicação do princípio da continuidade típico-normativa” (fls. 2.511 e 2.522).

¹ Participaram do julgamento os Desembargadores Marrey Uint (Relator), Kleber Leyser de Aquino (Presidente sem voto) e Camargo Pereira e Encinas Manfré.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Em seguida, a Presidência da Seção de Direito Público deste E. Tribunal novamente determinou a devolução dos autos a esta C. Turma Julgadora (fls. 2.527).

Inicialmente distribuído o recurso ao eminente Desembargador Marrey Unt, vieram os autos à conclusão desta Relatoria por força do art. 105, §1º, do RITJSP.

É O RELATÓRIO.

O Ministério Público do Estado de São Paulo ingressou com a presente Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa em face de Rodrigo Maia Santos, Hydrax Saneamento de Tubulações Ltda., Camp. Saneamento de Tubulações Ltda., Welen Alexandra de Faria Santos Baumgartner, Elvis Helbert Brevi, Claudemir Zambonini, Kaina do Rosário Alves Montagnini, Robson Cerveira, Priscila Cerveira Lima, Gregório Wanderley Cerveira e Silvia Patrícia Gardioli. Narrou na petição inicial, em síntese, que: (a) em 03/02/2006, os Secretários de Agricultura e de Obras do Município solicitaram ao Prefeito de Monte Mor a locação de um caminhão tanque para transporte de água potável; (b) o prefeito Rodrigo Maia Santos autorizou a abertura de procedimento licitatório para locação de 1.030 (mil e trinta) horas de referido caminhão e encaminhou a requisição ao Secretário de Finanças Elvis Helbert Brevi, que enviou à comissão de licitação para confecção do instrumento convocatório; (c) a procuradora Welen Alexandra de Farias Santos foi instada e emitiu parecer favorável sobre a regularidade do instrumento convocatório; (d) o edital (da “carta convite” nº 27/2006) foi confeccionado e publicado; (e) duas das três empresas que participaram do certame desistiram, restando apenas a empresa Hydrax Saneamento de Tubulações Ltda; (f) a comissão de licitação sugere a contratação da empresa Hydrax e o prefeito Rodrigo homologa o certame, sendo tal empresa contratada por R\$76,90 a hora (total de R\$79.207,00), sem qualquer pesquisa

de preços; (g) todo o procedimento licitatório da “carta convite” nº 27/2006 aconteceu entre os dias 03 e 13 de fevereiro de 2006, ou seja, de forma extremamente célere; (h) em 03/07/2006, houve o aditamento do contrato celebrado (termo aditivo nº 25/2006), o que gerou um acréscimo de R\$19.763,30 ao contrato; (i) em novembro de 2006, foi realizado o procedimento “pregão” nº 04/2006 também para locação de um caminhão um caminhão tanque para transporte de água potável, mas por 570 (quinhentos e setenta) horas; (j) no procedimento de novembro de 2006, a empresa Camp Jato (que possui o mesmo endereço que a empresa Hydrax) foi a vencedora e contratada por R\$47,00 a hora; (k) houve uma diferença de 63% no preço contratado, o que provocou um prejuízo ao erário de R\$51.757,92 (atualizado para fevereiro/2012). Requereu a procedência da demanda para: (i) o reconhecimento de prática de atos de improbidade de todos os acionados; (ii) condená-los, solidariamente, a restituir a quantia de R\$51.757,92, bem como: (a) à perda de função pública (b) à suspensão de direitos políticos pelo período de cinco anos; (c) à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios, no prazo de 5 anos; (d) ao pagamento de multa civil no valor de duas vezes o valor do prejuízo.

Pois bem.

A Constituição Federal disciplina:

“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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...)

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”

Com fundamento neste dispositivo constitucional foi editada a Lei 8.429/1992 (LIA). No curso deste processo sobreveio a

vigência da Lei n.º 14.230/2021, que modificou substancialmente parte dos dispositivos da LIA. Nesse ínterim, o plenário virtual do E. Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema n.º 1.199,² reconheceu a constitucionalidade da lei derogadora, firmando as seguintes teses:

“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.” (*Leading Case*: ARE 843.989/PR, data da tese: 18/08/2022)

Dessa forma, a nova legislação não deve ser aplicada retroativamente aos prazos prescricionais e aos casos em que já tenha havido condenação definitiva ou em fase de execução de penas, hipóteses, portanto, distintas da dos presentes autos, autorizando assim, a aplicação imediata das disposições contidas na Lei Federal n.º 14.230/2021, o que implica dizer que não se admite mais a modalidade culposa de improbidade administrativa de acordo com a nova redação do art. 10, *caput*. Sobre o elemento subjetivo, pois, apenas o dolo específico é capaz de deflagrar o encadeamento lógico entre as vontades, as condutas e os resultados alegados

² Descrição: “Recurso extraordinário em que se discute, à luz do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, a prescribibilidade dos atos de improbidade administrativa imputados à recorrente, por alegada conduta negligente na condução dos processos judiciais em que atuava como representante contratada do INSS, sem demonstração do elemento subjetivo dolo (Temas 666, 897 e 899 do STF). Delimita-se a temática de repercussão geral em definir se as novidades inseridas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992, com as alterações dadas pela Lei 14.230/2021) devem retroagir para beneficiar aqueles que porventura tenham cometido atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, inclusive quanto ao prazo de prescrição para as ações de ressarcimento.”

na inicial em relação aos corrêus, como se pode ler dos §§ 1.º, 2.º e 3.º do art. 1.º da Lei n.º 8.429/1992.³

O Ministério Público sustenta que a “carta convite” nº 27/2006 teria sido dirigida às empresas réus/apeladas, com fraude na formação da comissão de licitação, no aditamento do contrato e na homologação final do Prefeito.

Contudo, não há nos autos prova concreta e individualizada capaz de demonstrar o dolo dos agentes públicos ou o conluio com os particulares.

O conjunto probatório não revela o ajuste prévio entre as empresas, a manipulação de orçamento ou propostas, os atos deliberados de favorecimento, o prejuízo efetivo ao erário ou a participação consciente e dolosa dos réus/apelados.

Os documentos anexados demonstram regular tramitação formal do procedimento licitatório, ainda que com aspectos administrativos discutíveis, mas sem aptidão para caracterizar improbidade.

A improbidade é a exceção, não a regra e exige conduta qualificada pela desonestidade ou má-fé, o que não se verifica no caso dos autos.

Não ficou configurada a existência de dolo ou erro grosseiro por parte da procuradora municipal Welen Alexandra de Faria Santos Baumgartner. O parecer jurídico possui natureza opinativa, não vincula a Administração e não demonstra erro grosseiro, dolo ou intenção de encobrir ilegalidades (fls. 176).

³ A má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo. Como ensina Maria Sylvania Zanella Di Pietro, ainda que ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto (*in* “Direito administrativo”, 29. ed. São Paulo: Forense, 2016. p. 993). Logo, o erro grosseiro ou a falta de zelo com a coisa pública podem ensejar alguma espécie de punição em outra esfera, mas se não resultam de conduta de má-fé, não caracterizam atos de improbidade.

Da mesma maneira não há comprovação de que o Prefeito a época dos fatos Rodrigo Maia Santos tenha atuado com dolo ou participado de combinação fraudulenta. Sua conduta limitou-se à homologação do procedimento, ato administrativo rotineiro e sem qualquer intenção ilícita.

Quanto aos membros da comissão de licitação, as provas apresentadas não demonstram a manipulação de documentos, ajuste com as empresas participantes e o desvio consciente de procedimento.

Igualmente não ficou comprovado a existência de conluio entre os agentes públicos e sócios das empresas Hydrax e Camp Saneamento. Não foram carreados documentos que provem acordo prévio, fraude, restrição competitiva ou simulação de propostas.

Além disso, não foram anexados pelo autor/apelante documentos capazes de demonstrar o efetivo dano ao patrimônio público.

Tudo isso conspira – natural e necessariamente – contra as pretensões deduzidas na inicial. Nesse passo, Humberto Theodoro Junior ensina que não há um dever propriamente dito de se provar o que alega, nem à parte contrária assiste o direito de exigir a prova da parte adversa, porém:

“(…) o litigante assume o risco de perder a causa se não provar os fatos alegados dos quais depende a existência do direito subjetivo que pretende resguardar por meio da tutela jurisdicional. Isso porque, segundo máxima antiga, fato alegado e não provado é o mesmo que fato inexistente. No dizer de Kisch, o ônus da prova vem a ser, portanto, a *necessidade de provar para vencer a causa*” (in “Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum”, Vol. I, 58ª ed. rev., atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2017, nº 655, p. 1.123, g.n.)

É dizer: *allegare nihil et allegatum nom probare paria sunt* (alegar e não provar, importa nada alegar). Mais não é preciso dizer,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

por certo, para não enquadrar os réus/apelados no âmbito da atividade ilícitas de improbidade administrativa, porque, *ex vi legis*, não se pode afirmar, de forma estreme de dúvida, que agiram com dolo específico, indispensável neste âmbito.

Em suma, a sentença deve ser mantida como proferida.

Para finalidade de prequestionamento, considera-se incluídas no v. Acórdão todas as normas constitucionais e federais suscitadas. Dispensa-se a oposição de Embargos de Declaração para este propósito (CPC, art. 1.025), os quais, se considerados protelatórios, sujeitarão a parte à multa prevista nos § 2º do art. 1.026 do Código de Processo Civil.

Ante o exposto, nos termos das determinações do E. STJ de fls. 2.511 e 2.522, aprecio novamente a Apelação Cível do autor Ministério Público do Estado de São Paulo de fls. 1.846/1.863 e **NEGO PROVIMENTO** ao recurso. Em que pese o insucesso recursal, não se trata de hipótese de majoração de honorários advocatícios de sucumbência com base no art. 85, § 11 e Tema 1.059 do E. STJ, pois não foram fixados (Lei nº 7.347/1985, art. 18).

SILVANA M. MOLLO
RELATORA