



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE FRANCO DA ROCHA
FORO DE FRANCO DA ROCHA
1ª VARA CÍVEL

Pça. Ministro Nelson Hungria, 01, Centro - CEP 07850-900, Fone: (11) 4444-1900, Franco da Rocha-SP - E-mail: [REDACTED]

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

CERTIDÃO DE OBJETO E PÉ

Adriane Aparecida De Oliveira Silva, Escrivão Judicial II do Cartório da 1ª. Vara Cível do Foro de Franco da Rocha, na forma da lei,

CERTIFICA que, pesquisando em Cartório, a seu cargo, verificou constar:

PROCESSO DIGITAL Nº: 1002519-84.2021.8.26.0198 - **CLASSE - ASSUNTO:** Ação Civil Pública - Dano ao Erário

DATA DA DISTRIBUIÇÃO: 28/06/2021 **VALOR DA CAUSA:** R\$ 6.074.154,37

REQUERENTE(S):

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

REQUERIDO(S):

FRANCISCO DANIEL CELEGUIM DE MORAIS, Brasileiro, Casado, Prefeito Municipal, RG [REDACTED] CPF 32870200803, com endereço à Rua Benedito Martins Prado, 83, Vila Francisco de Tulio, CEP 07850-240, Franco da Rocha - SP

OBJETO DA AÇÃO:

Ação Civil Pública - Dano ao Erário

SITUAÇÃO PROCESSUAL:

Conclusos para Despacho - 28/06/2021 19:06:04 Conclusos para Decisão - 29/06/2021 10:34:36 Recebida a Petição Inicial - 29/06/2021 19:02:46 - Vistos. Notifique-se o requerido para, querendo, ofereça manifestação por escrito no prazo de 15 dias (providência a ser determinada com base no art. 17 e parágrafos da Lei 8.429/92). Após, com ou sem a apresentação da peça de defesa, tornem-me os autos conclusos para fins de cumprimento do disposto nos §§ 8º e 9º daquele dispositivo. Por mandado, intime-se o Município de Franco da Rocha para conhecimento da presente pretensão e manifestação acerca de sua intervenção no feito, nos termos do artigo 17, § 3º, da Lei 8.429/92 c/c artigo 6º, § 3º, da Lei 4.717/65. Intime-se.

Certidão de Cartório Expedida - 06/07/2021 13:52:21 - Certidão - Atualização de Cadastro

Mandado Expedido - 06/07/2021 13:56:08 - Mandado nº: 198.2021/005767-9

Situação: Cumprido - Ato positivo em 11/08/2021

Local: Oficial de justiça - Rogerio Souza Do Amaral

Mandado Juntado - 17/08/2021 11:51:11 Mandado Devolvido Cumprido Positivo - 17/08/2021

11:51:18 - Certidão - Oficial de Justiça - Mandado Cumprido Positivo

Petição - 18/08/2021 18:38:28 - Nº Protocolo: WFCR.21 [REDACTED]

Tipo da Petição: Petições Diversas

Data: 18/08/2021 16:28

Conclusos para Despacho - 20/08/2021 18:37:10 Conclusos para Decisão - 05/10/2021

16:04:17 Decisão - 05/10/2021 16:07:53 - Vistos. Vista ao MP. Intime-se.

Ato Ordinatório - Intimação - Portal - 26/10/2021 13:15:36 - Vista ao Ministério Público.

Certidão de Remessa da Intimação Para o Portal Eletrônico Expedida - 26/10/2021 13:15:57 -

Certidão - Remessa da Intimação para o Portal Eletrônico

Petição - 05/11/2021 13:35:38 - Nº Protocolo: WFCR.21 [REDACTED]



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE FRANCO DA ROCHA
FORO DE FRANCO DA ROCHA
1ª VARA CÍVEL

Pça. Ministro Nelson Hungria, 01, Centro - CEP 07850-900, Fone: (11) 4444-1900, Franco da Rocha-SP - E-mail: [REDACTED]

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Tipo da Petição: Manifestação do MP

Data: 05/11/2021 13:33

Conclusos para Despacho - 10/11/2021 14:03:08 Conclusos para Decisão - 05/04/2022 15:13:55 Decisão - 06/04/2022 10:47:20 - Vistos. A inicial foi protocolizada em 28/06/2021 e, em 09/06/2021, determinaram-se a notificação para a defesa prévia e a intimação do ente público caso quisesse intervir no feito, com base nos parágrafos 3º e 7º, respectivamente, do art. 17 da Lei 8429/92. O requerido foi notificado para apresentar manifestação por escrito antes da entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021. Apresentou manifestação, alegando, em apertada síntese a ausência de justa causa; inexistência de ato de improbidade administrativa por ausência de danos ao erário e ausência de má-fé, razão pela qual pleiteou a rejeição da ação e a extinção por inexistência de ato de improbidade, nos termos do §8º do art. 17 da Lei 8.429/92 (fls. 638/653). O autor manifestou-se, alegando em síntese que o requerido não apresentou fato desconstitutivo absoluto, requerendo o recebimento da petição inicial, nos termos da Lei 14230/21. Ocorre que, em 26/10/2021, passou a vigorar a Lei 14230/21, que alterou o regime jurídico da improbidade administrativa, alterando os requisitos para que essa se configure. DECIDO. No lugar de adentrar ao que o réu aponta, como se fosse uma condição da ação, determino a sua citação para contestar o feito porque, com aquela novel norma, não mais se avalia o recebimento após uma defesa preliminar. O réu deve ser citado e veicular sua defesa diretamente em contestação, na qual poderá repetir sua tese preliminar ao mérito. CITE-SE o requerido para que a contestar no prazo de 15 (quinze) dias, em que poderão ser instruídas com documentos e justificações, iniciado o prazo na forma do art. 231 do CPC, com a nova redação dada pelo artigo 17, § 7º, da Lei nº 14.230/2021. Prossiga-se com a intimação da pessoa jurídica interessada, caso queira, intervir no processo, na forma do art. 17, § 14, incluída pela Lei 14.230/21. Intime-se.

Certidão de Cartório Expedida - 07/04/2022 10:21:37 - Certidão - Atualização de Cadastro

Mandado Expedido - 07/04/2022 10:24:14 - Mandado nº: 198.2022/002991-0

Situação: Aguardando Cumprimento em 08/04/2022

Local: Oficial de justiça - Rogerio Souza Do Amaral

Mensagem Eletrônica (e-mail) Juntada - 19/07/2022 13:41:59 Ato Ordinatório - Intimação - Portal - 19/07/2022 13:43:54 - ATO ORDINATÓRIO - Expedir Documentos - Com Atos

NADA MAIS. O referido é verdade e dá fé. Franco da Rocha, 19 de julho de 2022.

"Esta certidão é fornecida de acordo com o artigo 5º, inciso XXXIV, alínea "b", da Constituição Federal. Caberá ao requerente ou destinatário da certidão a responsabilidade por eventual uso ou divulgação das informações nela contidas."

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,
 CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**

Ao Estado: Isento (Provimento CSM nº 2.356/2016)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Registro: 2024.0000242103

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1002519-84.2021.8.26.0198, da Comarca de Franco da Rocha, em que é apelante/apelado FRANCISCO DANIEL CELEGUIM DE MORAIS, é apelado/apelante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em 10ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Acolheram o apelo do requerido e negaram provimento ao recurso do Ministério Público, para julgar improcedente a ação civil pública por improbidade administrativa. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores TERESA RAMOS MARQUES (Presidente) E ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ.

São Paulo, 25 de março de 2024

JOSÉ EDUARDO MARCONDES MACHADO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Apelação Cível nº: **1002519-84.2021.8.26.0198**

Relator: **José Eduardo Marcondes Machado**

Órgão Julgador: **10ª Câmara de Direito Público**

Apelantes e Apelados: **Francisco Daniel Celeguim de Moraes e Ministério Público do Estado de São Paulo**

Comarca: **Franco da Rocha**

Juiz: **Dr. Luiz Gustavo Rocha Malheiros**

Voto n.º **6714**

Apelação. Ação civil pública por improbidade administrativa. Programa Emergencial Municipal de Auxílio-desemprego instituído pela Lei nº 1.239/2017 do Município de Franco da Rocha, declarada inconstitucional pelo Órgão Especial deste TJSP por ocasião do julgamento da ADI nº 2247379.89.2018.8.26.0000. Prefeito que, mesmo diante da ausência da modulação dos efeitos da lei, permitiu sua aplicação por três meses após o trânsito em julgado da ADI. Sentença que julgou parcialmente procedente a pretensão inicial para afastar a alegação de dano ao erário e condenar o ex-prefeito ao pagamento de multa civil pela prática de ato descrito no caput do art. 11 da LIA. Irresignação de ambas as partes.

Preliminar de cerceamento de defesa afastada. Pretensão de produção de prova oral descabida para os fins colimados, ou seja, comprovação do atendimento à decisão exarada pelo Órgão Especial. Prova documental constante dos autos que se mostra suficiente para aferição do comportamento do demandado.

Apelo do requerido. Acolhimento. Reexame do mérito feito à luz das modificações legislativas introduzidas na LIA pela Lei nº 14.230/2021. Inteligência do Tema 1.199, do Supremo Tribunal Federal. Capitulação genérica das condutas no antigo “caput” do artigo 11 que não se mostra possível atualmente, haja vista a expressa revogação do dispositivo legal em questão. Norma atual que é de ser aplicada aos processos ainda em curso. Precedentes. RECURSO DO REQUERIDO PROVIDO para afastar o reconhecimento da prática de ato de improbidade que supostamente tenha violado princípios da administração pública.

Apelo do Órgão Ministerial que não comporta acolhida. Prejuízo ao erário não evidenciado, entendendo-se por dano a efetiva perda patrimonial por desvio, apropriação, malbaratamento e/ou dilapidação experimentados pela



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

administração pública, a provocar prejuízo real advindo de passivo financeiro incidente aos cofres públicos sem contraprestação necessária ou suficiente. Conduta do ex-prefeito que, embora negligente, não presume dano ao erário, sobretudo diante da incontroversa contraprestação de mão-de-obra dos cidadãos contemplados pelo programa. Ausência de demonstração de prejuízo. **RECURSO MINISTERIAL DESPROVIDO.**

Cuida-se de dois recursos de apelação interpostos por **Francisco Daniel Celeguim de Moraes** e pelo **Ministério Público do Estado de São Paulo** contra a sentença lançada a fls. 823/834 dos autos da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, que julgou parcialmente procedentes os pedidos iniciais para reconhecer a prática de ato atentatório aos princípios da Administração Pública, nos termos do *caput* do artigo 11, da Lei nº. 8.429/1992, e condenar o requerido ao pagamento de multa civil equivalente a três vezes sua remuneração à época das contratações irregulares ao tempo em que exercia o cargo de Prefeito do Município de Franco da Rocha.

Em suas razões recursais (fls. 843/865), o requerido argui, em sede preliminar, cerceamento de defesa consubstanciado na ausência de oitiva de testemunha para elucidar a inexistência de dolo específico na conduta que lhe foi atribuída. No mérito, sustenta, em síntese, que i) a sentença condenou o requerido de maneira genérica por ato descrito no artigo 11, *caput*, sem apontar em qual inciso se enquadra sua conduta — o que é expressamente vedado de acordo com as alterações trazidas a partir da vigência da Lei nº 14.230/21, que exige o enquadramento da conduta em rol taxativo descrito pelos incisos do art. 11 da LIA; ii) o conjunto probatório produzido nos autos não é suficiente a comprovar dolo específico em praticar suposto ato de improbidade administrativa, até porque inexistente conduta praticada de má-fé em benefício próprio ou de terceiros; iii) há parecer exarado pelo Procurador-Geral do Município indicando a possibilidade de manutenção dos contratos já existentes, mesmo após declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.239/2017 pelo Órgão Especial do TJSP, por ocasião do julgamento da ADIN nº 2247379.89.2018.8.26.0000 — razão pela qual o requerido, à época, optou por manter os contratos já existentes sem novas contratações pelo PEMAD; iv) o artigo 1º, §8º, da Lei nº 8.429/92, com nova redação dada pela Lei nº. 14.230/21, é expresso ao dispor que não haverá ato de improbidade quando a ação for baseada em interpretação de lei; v) a própria sentença reconheceu a irrelevância dos atos e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

a ausência de impacto com a conduta do requerido ao concluir pela inexistência de dano ao erário; e vi) as contratações se deram com base em lei que somente ao final dos contratos foi declarada inconstitucional, e infima parte das bolsas foram mantidas até o desfecho natural, com arrimo em parecer jurídico interno exarado pela Procuradoria Geral do Município, com objetivo de respeitar o direito adquirido dos contratados.

Requer seja acolhida a preliminar suscitada para anular a sentença e determinar a produção de prova oral. Alternativamente, pede o provimento recursal, para julgar improcedente a ação civil pública.

Contrarrazões apresentadas a fls. 897/913.

Por sua vez, apela o Ministério Público a fls. 874/896, sob a fundamentação, em síntese, de que i) a conduta do requerido, à época Prefeito do Município de Franco da Rocha, causou dano ao erário, pois o projeto por ele encampado drenou mais de R\$ 6 milhões dos cofres públicos; ii) pese ter havido a prestação do serviço, a ensejar a remuneração dos trabalhadores, houve considerável dano ao patrimônio público diante da conduta dolosa e inconstitucional do requerido, que, além de visar maior projeção política ao lançar programa de assistência, o fez com dinheiro público, a exigir ressarcimento do montante total gasto após a declaração de inconstitucionalidade da lei ou, pelo menos, o valor referente aos 3 meses subsequentes ao trânsito em julgado da ADIN; iii) ficou devidamente demonstrado o dolo específico do réu em prejudicar o erário em benefício próprio, por motivação política, sobretudo porque, ciente da inconstitucionalidade da lei que embasava a contratação dos funcionários temporários, optou pela manutenção dos contratos, que só foram rescindidos após 3 meses do trânsito em julgado da ADIN; iv) durante todo o período em que vigorou o programa, foram contratadas mais de 300 pessoas sem concurso público para exercerem funções não essenciais ou dispensáveis, em situação não-emergencial, calamitosa ou qualquer outra que justificasse a contratação temporária; e v) a conduta adotada pelo requerido é gravíssima, pois não apenas causou dano ao erário como demonstrou inequívoco *contempt of court*, a ensejar majoração da multa civil para ao menos 10 vezes o valor da última remuneração percebida.

Requer o provimento do recurso para reformar a sentença e julgar procedente a demanda, com a condenação do requerido ao ressarcimento do dano provocado ao erário, em valor a ser apurado em sede de liquidação de sentença, assim



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

como à majoração da multa civil para o décuplo da última remuneração percebida.

Contra o apelo ministerial, não houve apresentação de contrarrazões (fl. 917).

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pelo provimento do recurso ministerial e desprovimento do recurso do requerido, nos termos da manifestação de fls. 925/937.

Recursos tempestivos, sem adiantamento de preparo nos termos do artigo 23-B da Lei de Improbidade Administrativa.

Houve oposição ao julgamento virtual (fls. 921).

É o relatório.

Inicialmente afasta-se preliminar de cerceamento de defesa arguida pelo requerido.

Ao juiz, como destinatário da prova, caberá julgar aquelas que são pertinentes, as inúteis ou desnecessárias para formação de seu convencimento, consoante o preceituado nos artigos 370 e 371 do CPC, em adoção ao sistema do livre convencimento motivado, em observância aos princípios da persuasão racional e da eficiência, bem como o da celeridade e da duração razoável do processo.

Esse também é o entendimento exarado pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, sobre o tema, senão vejamos:

“(...) Não há cerceamento de defesa quando o julgador, ao constatar nos autos a existência de provas suficientes para o seu convencimento, indefere pedido de produção de prova. Cabe ao juiz decidir sobre os elementos necessários à formação de seu entendimento, pois, como destinatário da prova, é livre para determinar as provas necessárias” (STJ, AgInt no AREsp nº [REDAZIDO] RS, Relator Ministro Raul Araújo, data da publicação: 14/03/2019).

No caso, a motivação que ensejou a prática do ato de improbidade administrativa se restringiu à contratação de funcionários temporários com base em lei declarada inconstitucional – fato cuja comprovação depende exclusivamente de prova documental produzida nos autos.

Ademais, ao especificar as provas que pretendia produzir, o requerido apresentou rol de testemunhas sob a justificativa de comprovar “o cumprimento,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

por parte da Municipalidade, do quanto determinado no Acórdão proferido na ADI 2247379-89.2018.8.26.0000" (fl. 801), sem mencionar qualquer intenção de demonstrar ausência de dolo específico. Para a finalidade inicialmente pretendida, a prova documental bastou para dispensar a oitiva de testemunhas.

Em suma, não se divisa esclarecimento que a produção de prova oral possa trazer, notadamente porque a prova documental, como bem deliberou o magistrado sentenciante, era suficiente para adequada solução da lide.

Passo seguinte, no mérito, **somente o recurso do requerido comporta provimento.**

Cuida-se de ação civil pública promovida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra Francisco Daniel Celeguim de Moraes, por suposta prática de atos de improbidade administrativa praticados durante sua gestão como Prefeito do Município de Franco da Rocha.

De acordo com o Órgão Ministerial, a Lei Municipal nº 1.239/2017 instituiu o Programa Emergencial Municipal de Auxílio-desemprego – PEMAD, com objetivo de proporcionar ocupação e qualificação profissional para os trabalhadores desempregados residentes naquele município.

Para conferir concretude ao programa, foi destinada a quantia de R\$ [REDAÇÃO] o pagamento de até 300 bolsas-auxílio no valor de R\$ 937,00 cada, com o fornecimento de cesta básica, auxílio-transporte e realização de curso profissionalizante ao cidadão participante que, em contrapartida, prestaria *“serviços de interesse da comunidade local, do Município ou com órgãos públicos tais como: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Secretaria de Segurança Pública, Câmara Municipal, Ministério Público do Estado de São Paulo, além de outros da Administração Pública direta e indireta, sem vínculo de subordinação e sem comprometimento das atividades já desenvolvidas por esses órgãos”* (art. 4º, fl. 88).

O programa previa que a duração do programa seria de 6 meses, prorrogável por mais 3 meses, e teve início em julho/2017.

Sucedo que em maio/2019 o Órgão Especial deste Tribunal de Justiça julgou procedente a ADI nº 2247379-89.2018.8.26.0000, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.239/2017, com redação dada pela Lei Municipal nº 1.253/2017, sem modulação dos efeitos, com trânsito em julgado em



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

9/9/2019.

No entanto, a despeito da declaração de inconstitucionalidade da lei, a municipalidade, por inércia do requerido, prefeito à época, não promoveu o desligamento dos funcionários contratados até 31/12/2019.

Na prática, foram cumpridos os 6 meses iniciais, sem prorrogação de prazo, ignorada a declaração de inconstitucionalidade da lei nos últimos 3 meses de programa.

Estes os fatos postos a julgamento.

Cediço que após a distribuição desta ação, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA – Lei n.º 8.429/1992) foi objeto de significativas alterações, nela promovidas pela edição da Lei n.º 14.230/2021.

E à vista das mudanças legislativas – e da agitação que causaram –, o Supremo Tribunal Federal, instado a se manifestar sobre parcela delas, veio de prontamente fixar quatro teses com repercussão geral, de obrigatória observância pelas demais instâncias do Poder Judiciário (Tema 1.199), a saber:

- 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.

Como se observa das teses vinculantes reproduzidas acima,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

possível sintetizar o entendimento da Suprema Corte na noção de que devida a imediata aplicação — com exceção do novo regime prescricional inaugurado — do direito material então vigente aos processos em curso, ou seja, àqueles ainda não acobertados pela imutabilidade da coisa julgada.

Em outras palavras, nas ações em que ainda não ocorrido o trânsito em julgado, a nova norma é de ser imediatamente aplicada, a impedir, reflexamente, a ultratividade da anterior. Logo, a LIA reformada é de ser utilizada de parâmetro para o reexame do mérito.

Nesse diapasão, deve a sentença, que teve esteio exclusivamente no *caput* do artigo 11, da LIA, ser reformada no ponto.

Isso porque, dentre as alterações supervenientes introduzidas na LIA pela Lei n.º 14.230/2021, houve modificação na redação do dispositivo supramencionado, que permitia, em tese, genericamente, a subsunção de qualquer conduta violadora dos princípios da Administração Pública em sua redação aberta.

Agora, o novo artigo 11 prevê, de modo expresso, a necessidade de enquadramento do comportamento tido por improbo a um dos incisos taxativamente enumerados de III a XII, de forma que não subsiste condenação calcada exclusivamente no *caput*. Os incisos I e II, por sua vez, foram expressamente revogados pela Lei n.º 14.230/2021, que, assim, definitivamente, os extirpou do mundo jurídico.

Em essência, se a Suprema Corte, no Tema 1.199, reputou ser impraticável a imposição de condenações por improbidade, em processos ainda em curso, calcadas em culpa, justamente porque a modalidade culposa foi abolida do ordenamento jurídico pela Lei n.º 14.230/2021, parece evidente que, por simetria e lógica, tampouco seria cabível condenações arrimadas em dispositivos legais que foram, da mesma forma, revogados pela mesma legislação, como a antiga redação do *caput* do artigo 11 e seus incisos I e II.

Em recentes casos análogos, inclusive examinados por esta 10ª Câmara, outro não foi o entendimento perfilhado por esta Corte. Observe-se:

"APELAÇÕES - Ação de Improbidade Administrativa - Contratação de serviço de transporte escolar - Irregularidades em procedimentos licitatórios e em contratação direta - No que tange aos agentes públicos, o autor imputou-lhes a responsabilidade por conduta culposa concernente à frustração da licitude dos pregões, ante a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

participação dos demais réus integrantes do grupo familiar simulando uma competição, e por conduta dolosa quanto à contratação direta 102/13 em razão da ausência de situação emergencial e consequente hipótese de dispensa de licitação - Pretensão de reconhecimento de ato ímprobo como incurso nos termos do art. 10, VIII e, subsidiariamente, do art. 11, caput, ambos da Lei n.º 8.429/92. MÉRITO - Incidência das alterações operadas pela Lei n.º 14.230/21, em razão de inexistir coisa julgada - Observância das teses fixadas pelo C. STF em repercussão geral (Tema 1199) - R. sentença que julgou parcialmente procedentes os pedidos do autor, reconhecendo a fraude em procedimentos licitatórios cometida pelas empresas e seus sócios e a indevida contratação direta perpetrada pelos agentes públicos - Pretensão de reforma - Cabimento - Ato de improbidade administrativa que se caracteriza por meio de conduta dolosa, com animus específico, praticada pelo agente público, com ou sem participação de particulares - No caso, inexistência de conduta dolosa, com especial fim de agir, por parte dos agentes públicos, tanto nas licitações, quanto na contratação direta - Não provados a má-fé e/ou conluio entre os agentes públicos e os particulares - Imputação de conduta culposa no que tange às fraudes aos procedimentos licitatórios - Revogação da disposição que permitia o reconhecimento de ato ímprobo por conduta culposa - Atipicidade da conduta culposa como ato de improbidade administrativa - Quanto à contratação direta, a análise da situação concreta permite concluir que existia hipótese autorizadora de dispensa de licitação - Observância ao art. 22, da LINDB - Ainda que se pudesse suscitar irregularidades, não se comprovou o dolo específico dos agentes públicos - Contratação que foi precedida de pareceres jurídicos - Ademais, o art. 11, da LIA, passou a disciplinar um rol taxativo de condutas consideradas ímprobas, não sendo mais possível a condenação com fulcro somente em seu caput - Direito administrativo sancionador - Retroação em benefício do réu - Assim, por qualquer ângulo que se analise, inexistente ato ímprobo perpetrado pelos agentes públicos - Com isso, eventuais ilegalidades praticadas pelos réus particulares não se subsumem aos tipos previstos na LIA, sujeitando-os, porventura, aos termos da Lei Anticorrupção ou à ação civil pública comum, a depender da análise fática e temporal - Improcedência da pretensão reconhecida - Recurso do autor desprovido e recursos dos réus providos" (**Apelação Cível 1052861-36.2016.8.26.0114; Relatora: Silvia Meirelles; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Data do Julgamento: 5/6/2023**).

"Improbidade administrativa. Município de Bady Bassitt. Contratações de familiares de servidora pública local para prestação de serviços diversos, de pequena monta, para os quais dispensável licitação, por meio de MEI. Pretensão autoral de condenação dos réus com fulcro nos artigos 9º, 10 e 11, da Lei n.º 8.429/1992 (LIA). Improcedência decretada em primeiro grau de jurisdição. Inconformismo ministerial. Não acolhimento. Ausência de comprovação de que os serviços não foram prestados ou de que o foram com sobrepreço. Vantagem patrimonial indevida ou prejuízos materiais ao erário não evidenciados. Tipificação genérica, estribada



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

no antigo caput do artigo 11 da LIA, que não permite condenação presente. Taxatividade do rol de condutas atualmente previstas por citado artigo. Capitulação no inciso I, de seu turno, que não se mostra possível, diante da expressa revogação do dispositivo legal em questão. Norma atual que é de ser aplicada aos processos ainda em curso. Intelecção do Tema 1.199, do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. Sentença mantida. Recurso não provido, com observação quanto à possibilidade, em tese, de futuro aviamento de ACP em defesa da moralidade administrativa, nos termos da Lei n.º 7.347/1985" (**Apelação Cível 1001303-55.2020.8.26.0576; Relator: Jose Eduardo Marcondes Machado; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Data do Julgamento: 5/6/2023).**

"IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – MUNICÍPIO DE ILHA SOLTEIRA – Pagamento de horas extras a servidores municipais – Prova dos autos que indica a celebração de um acordo para o pagamento de horas extras aos servidores dos setores de água, esgoto, energia elétrica e cemitério – Instituto das horas extras que foi utilizado para sustentar um regime de sobreaviso, que à época dos fatos não estava implantado legalmente no Município – Lei de Improbidade que não pune o agente que comete apenas o ato ilegal – Ato que, para merecer a classificação de improbo, tem de ir além do desrespeito a procedimentos formais – Ausência de comprovação de dolo na conduta do réu – Elementos dos autos que apontam que não houve conduta do réu voltada a lesar os cofres públicos – Inocorrência de enriquecimento sem causa dos servidores – Prova dos autos que indicam o caráter essencial dos serviços de água, esgoto, energia elétrica e cemitério, bem como a necessidade de prestação ininterrupta – Imputação ao réu como incurso na prática descrita no art. 10, I, da Lei de Improbidade Administrativa que é precária – Improcedência do pedido é medida que se impõe – Infração do art. 11, caput, da Lei nº 8.429/92 que não pode ser reconhecida depois da alteração da Lei 14.230/21 – Sentença mantida. **RECURSO DESPROVIDO" (Apelação Cível 1001098-75.2022.8.26.0246; Relatora: Maria Fernanda de Toledo Rodvalho; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Data do Julgamento: 23/5/2023).**

"Apelação Cível – Ação Civil Pública – Improbidade administrativa - Contratação de Empresa de Consultoria especializada em Direito Público pela Câmara Municipal de Aparecida – Suposta violação dos artigos 10, caput e incisos I, V, VII e XII, ou Art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429/92 – Não ocorrência – Aplicabilidade retroativa das alterações legislativas realizadas pela Lei nº 14.230/2021, norma mais benéfica aos réus – Tema 1.199 do STF – Revogação do art. 11, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa, necessidade de efetiva comprovação de dolo e prejuízo ao erário em relação ao artigo 10 - Acervo probatório não demonstra prejuízo ao erário ou conduta dolosa em benefício a si ou terceiros – Contratação precedida de licitação - Serviços efetivamente prestados – Não comprovação, ademais, de que a contratação se deu por valor superior ao de mercado - Ausência de comprovação do elemento subjetivo dolo e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

prejuízo ao erário, a caracterizar o ato como improbo - Provimento dos recursos dos réus para reformar a r. sentença recorrida e julgar improcedente a ação, restando desprovido o recurso do Ministério Público" (**Apelação Cível 1002152-56.2019.8.26.0028; Relator: Osvaldo Magalhães; Órgão Julgador: 4ª Câmara de Direito Público; Data do Julgamento: 8/5/2023).**

"Improbidade administrativa. Contratação direta de pessoa jurídica para prestação de serviços de remoção e guarda de veículos apreendidos. Pretensão autoral de condenação dos réus com fulcro nos artigos 10, inciso VIII, e 11, caput, ambos da Lei n.º 8.429/1992 (LIA). Parcial procedência decretada em primeiro grau de jurisdição. Inconformismo dos requeridos. Acolhimento. Dolo específico, necessário à configuração do ato improprio, não delineado. Provas produzidas, ademais, que são insuficientes à comprovação de perda patrimonial efetiva do erário. Exigência do artigo 10, inciso VIII, da LIA, com redação dada pela Lei n.º 14.230/21. Tipificação genérica estribada no antigo caput do artigo 11, de seu turno, que não permite condenação presente. Taxatividade do rol de condutas atualmente previstas pelo artigo 11. Norma atual que é de ser aplicada aos processos ainda em curso. Intelicção do Tema 1.199, do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. Sentença reformada. Recurso provido" (**Apelação Cível 1006692-13.2016.8.26.0624; Relator: Jose Eduardo Marcondes Machado; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Data do Julgamento: 8/5/2023).**

"Recurso de apelação. Reexame Necessário. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Pleito que objetiva a condenação do ex-prefeito Municipal por ato de improbidade previsto no art. 11, "caput", e inciso I, da Lei nº 8.429/92, postulando a imposição ao requerido das sanções previstas no art. 12, III, da Lei nº 8.429/92. Sentença de improcedência. Recurso do Ministério Público buscando a inversão do julgado. Alterações legislativas realizadas pela Lei nº 14.230/21. Aplicação retroativa das normas mais benéficas ao Requerido. Art. 1º, § 4º, da Lei de Improbidade Administrativa. Art. 5º, XL, da CF. Revogação do art. 11, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa, aplicada retroativamente ao Requerido. Taxatividade do rol de condutas previstas no art. 11 da Lei nº 8.429/92. Conduta que não mais encontra tipificação legal. Precedentes. Recurso voluntário e reexame necessário improvidos" (**Apelação / Remessa Necessária 1000698-38.2018.8.26.0493; Relator: Aroldo Viotti; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Data do Julgamento: 8/11/2022).**

"Ação de improbidade administrativa. Queluz. Prefeito Municipal. Imputação da prática de ato de improbidade por omissão, previsto no art. 11, *caput* e inciso II, da Lei n. 8.429/1992, em sua redação original. Aplicação do Tema 1.199 do STF, que determinou a retroação parcial dos efeitos da Lei n. 14.230/21 e referendou a incidência das normas de direito material aos processos em curso. Hipótese em que foi revogado o tipo legal da acusação. Sentença de improcedência mantida. Recurso não provido" (**Apelação Cível**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

1000163-22.2021.8.26.0488; Relator: Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Data do Julgamento: 22/9/2022).

No que tange à pretensão recursal articulada pelo Ministério Público, atinente ao ressarcimento do dano supostamente causado ao erário, a sentença não comporta reparo.

Pese a inquestionável negligência do ex-prefeito em não romper com o programa imediatamente após o reconhecimento da inconstitucionalidade da lei, não foi comprovado pressuposto essencial à configuração da responsabilidade civil, qual seja, o dano ao erário municipal.

E por dano deve-se entender a efetiva perda patrimonial por desvio, apropriação, malbaratamento e/ou dilapidação experimentados pela administração pública, de modo a provocar prejuízo real advindo de passivo financeiro incidente aos cofres públicos sem contraprestação necessária ou suficiente.

Sobre o ponto, José dos Santos Carvalho Filho ensina que “a perda patrimonial consiste em qualquer lesão que afete o patrimônio, este em seu sentido amplo. Desvio indica direcionamento indevido de bens ou haveres. Apropriação é a transferência indevida da propriedade; malbaratamento significa desperdiçar, dissipar, vender com prejuízo; e dilapidação equivale a destruição, estrago. Na verdade, estas quatro últimas ações são exemplos de meios que conduzem à perda patrimonial; esta é o gênero, do qual aquelas são espécies” (**Manual de direito administrativo. 31ª Ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 1.159**).

Para que fique caracterizado o prejuízo ao patrimônio público, é indispensável que o autor da ação civil pública demonstre a ocorrência do efetivo dano, anotado que a hipótese abarca responsabilidade civil subjetiva.

Nesse sentido, a destinação de verba pública para custeio do programa, por si só, não é suficiente a caracterizar o alegado prejuízo ao erário municipal, ainda que parcela de seu cumprimento tenha se escorado em lei cuja vigência tivesse sido extirpada do mundo jurídico, sobretudo diante da incontroversa contraprestação de mão-de-obra dos beneficiários em favor dos interesses da municipalidade.

Como lecionam Cristiano Chaves de Faria e Nelson Rosendal, “O dano é o elemento que dispara o mecanismo ressarcitório. Inexiste responsabilidade civil sem dano, ainda que ele possa assumir formas diferenciadas, como o dano reflexo ou



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

a perda de uma chance” (Curso de Direito Civil, vol. 3 – responsabilidade civil, ed. Juspodium, 6ª edição, 2019, pág. 237).

E logo adiante, citando o valioso ensinamento de Agostinho Alvim, os civilistas lembram que *“como regra geral, devemos ter presente que a inexistência do dano é óbice à pretensão de uma reparação, aliás, sem objeto. Ainda mesmo que haja violação de um dever jurídico e que tenha existido culpa e até mesmo dolo por parte do infrator, nenhuma indenização será devida, uma vez que não se tenha verificado prejuízo”* (obra citada, pág. 237).

Neste sentido, em casos em que não demonstrado o alegado dano patrimonial em ações de ressarcimento ao erário, este Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo firmou entendimento de não ser devida a indenização. Confira-se:

“PROCESSO CIVIL – CERCEAMENTO DE DEFESA – INOCORRÊNCIA – Juízo ‘a quo’ que decidiu à luz do conjunto probatório e enfrentou os argumentos relevantes das partes, estando a sua fundamentação adequada e conforme os parâmetros do art. 489, §1º, do CPC – Preliminar rejeitada. ADMINISTRATIVO – RESSARCIMENTO AO ERÁRIO – “FUNCIONÁRIO FANTASMA” – Para que se exija do servidor o ressarcimento aos cofres públicos da quantia percebida, é imprescindível que se comprove a sua má-fé – No tocante ao corréu Juliano Batista Mendonça restou demonstrado nos autos sua má-fé, o que decorre a obrigação de restituir os valores indevidamente auferidos – Já em relação ao corréu Allan Miranda, restou demonstrado nos autos que houve a efetiva contraprestação – Ausência de prova do dano ao erário – Condenação de ressarcimento implicaria, no caso, enriquecimento ilícito do Município – Necessidade de alteração, de ofício, dos critérios de correção monetária e dos juros moratórios – Recursos desprovidos, com observação” (TJSP; **Apelação Cível 0035164-65.2013.8.26.0068**; Relator (a): Carlos von Adamek; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro de Barueri - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 31/10/2023; Data de Registro: 31/10/2023).

“REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO POPULAR. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. Pretensão do autor popular à invalidação do ato que permitiu aos requeridos ocuparem cargos de advogado/procurador do Município de Santa Gertrudes, sem a aprovação em concurso público. Sentença de improcedência. Hipótese na qual os requeridos foram exonerados dos cargos, após o gestor público ter acatado recomendação do Ministério Público neste sentido. Ausência de dano ao erário, porque os réus trabalharam, prestando os serviços para os quais foram contratados. A ação popular possui como “mens legis” a proteção do patrimônio público contra atos que importem em efetivo prejuízo à Administração



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Pública. Precedentes do STJ no sentido de ser indevido o ressarcimento ao erário nas hipóteses em que houve contraprestação dos serviços em favor da Administração. Sentença mantida. Recurso não provido" (TJSP; **Remessa Necessária Cível 1002708-33.2020.8.26.0510; Relator (a): Djalma Lofrano Filho; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro de Rio Claro - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 15/02/2022; Data de Registro: 15/02/2022).**

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CERCEAMENTO DE DEFESA. Não caracterização. Presença de eventual dolo ou culpa que pode ser analisada a partir de outros elementos. Desnecessidade de prova oral. RESSARCIMENTO DE DANOS AO ERÁRIO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. Município de Itapevi. Acumulação indevida de cargos públicos (médico). Réu que já acumulava dois cargos no município de Osasco. Contratação irregular, independentemente de sua natureza. Ressarcimento ao erário indevido. Profissional que recebeu pelos serviços prestados. Ausência de dolo, culpa ou má-fé, enriquecimento ilícito e/ou dano ao erário. Violação a regras administrativas adstrita ao campo das meras irregularidades não intencionais. RECURSO PROVIDO EM PARTE" (TJSP; **Apelação Cível 1005734-82.2017.8.26.0271; Relator (a): Alves Braga Junior; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro de Itapevi - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 08/11/2022; Data de Registro: 08/11/2022).**

"APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – RESSARCIMENTO AO ERÁRIO – Convênio firmado entre a Prefeitura Municipal de Mogi Mirim e a Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, por meio da Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo (CODASP) - "Programa Melhor Caminho" que objetiva promover a melhoria de estradas rurais - Alegação de que foram praticados atos lesivos aos cofres públicos na execução de obras – Material inicialmente contratado para ser utilizado em estrada rural no Município de Mogi Mirim que foi utilizado em São Sebastião da Gramma - Ressarcimento ao erário que demanda a comprovação do dano ao erário e do dolo – Entendimento do C. Supremo Tribunal Federal (Tema 897, Recurso Extraordinário nº 852.475) - Divergências entre o Parecer do Centro de Apoio Operacional à Execução (CAEx), órgão técnico de apoio do Ministério Público, e o Parecer Técnico Divergente do CODASP, responsável por instrumentalizar a execução do Programa – Incerteza a respeito da existência de prejuízos aos cofres públicos e da presença do elemento subjetivo dos agentes - Conjunto probatório insuficiente para a condenação no ressarcimento ao erário – Parquet que não de desincumbiu do seu ônus probatório ao requerer o julgamento antecipado da lide – Artigo 373, inciso I, do Código de Processo Civil – Sentença mantida – Reexame necessário e recurso do Ministério Público improvidos". (TJSP; **Apelação / Remessa Necessária 1016765-06.2019.8.26.0053; Relator (a): Maria Laura Tavares; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 16ª Vara da Fazenda**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Pública; Data do Julgamento: 09/05/2022; Data de Registro: 09/05/2022)

Importa destacar que, na hipótese de alegação de dano, não pode este ser presumido, ainda que reste evidenciada a ilicitude da conduta perpetrada pela parte demandada (STJ, 1ª Turma, AgInt no REsp nº [REDAZIDO] PB, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 2/8/2018).

Não se desconhece o entendimento assentado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de viabilizar a presunção de dano de forma excepcional nos casos em que reconhecida a frustração ou dispensa irregular de processo licitatório (STJ, 2ª Turma, REsp nº [REDAZIDO] MG, rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 9/3/2012). No entanto a própria Corte Superior afirma que tal presunção somente recai ao particular ou ao agente público na hipótese de condenação por improbidade administrativa, nos termos do art. 10, inciso VIII, da LIA (STJ, 1ª Turma, AgInt no REsp nº [REDAZIDO] RN, rel. Min. Gurgel de Faria, DJe 24/10/2018), do que aqui não se cogita.

Em suma, sem nem mesmo indício de pressuposto essencial da responsabilidade civil, qual seja, o dano, a hipótese é de improcedência da ação.

Ante o exposto, **DÁ-SE PROVIMENTO** ao recurso do requerido e **NEGA-SE PROVIMENTO** ao recurso do Ministério Público, para julgar improcedente a ação civil pública por improbidade administrativa.

JOSÉ EDUARDO MARCONDES MACHADO
 Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 10ª Câmara de Direito Público
 Praça Almeida Júnior, 72 - 3º andar - sala 31 - Liberdade - CEP:
 01510-010 - São Paulo/SP - Telefone da Vara Não informado

CERTIDÃO

Processo nº:	1002519-84.2021.8.26.0198
Classe – Assunto:	Apelação Cível - Dano Ao Erário
Apelante/Apelado	Francisco Daniel Celeguim de Moraes
Apelado/Apelante	Ministério Público do Estado de São Paulo
Relator(a):	JOSÉ EDUARDO MARCONDES MACHADO
Órgão Julgador:	10ª Câmara de Direito Público

CERTIDÃO DE TRÂNSITO EM JULGADO

Certifico que o v. acórdão transitou em julgado em **04/06/2024**.

São Paulo, 5 de junho de 2024.

Marco César Dutra da Silva - Matrícula: M819875
 Escrevente-Chefe