

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Registro: 2023.0000086260

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1006630-88.2017.8.26.0445, da Comarca de Pindamonhangaba, em que é apelante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, são apelados JOÃO ANTÔNIO SALGADO RIBEIRO, SILVIO DE OLIVEIRA SERRANO, RODOLFO BROCKHOF, DOMINGOS GERALDO BOTAN, SYNTHEA TELLES DE CASTRO SCHMIDT, LUIZ GUSTAVO RAMOS MELLO e VITO ARDITO LERÁRIO.

ACORDAM, em 12ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "RECURSO NÃO PROVIDO. V.U." de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores EDSON FERREIRA (Presidente sem voto), OSVALDO DE OLIVEIRA E J. M. RIBEIRO DE PAULA.

São Paulo, 8 de fevereiro de 2023.

SOUZA NERY
Assinatura Eletrônica

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



APELAÇÃO CÍVEL nº 1006630-88.2017.8.26.0445
APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
APELADOS: SILVIO DE OLIVEIRA SERRANO E OUTROS
COMARCA: PINDAMONHANGABA

VOTO Nº 56.262 (tv)

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PAGAMENTO INDEVIDO DE ANUALIDADE DOS ADVOGADOS MUNICIPAIS JUNTO À AASP. AUSÊNCIA DE DOLO. NÃO CONFIGURADO ATO ÍMPROBO. Não comprovada a vontade livre e consciente dos agentes em lesar o erário mediante a prática das condutas previstas nos incisos IX e X do artigo 10 da LIA, não há se falar em ato de improbidade administrativa. Aplicação das teses jurídicas consolidadas por ocasião do Tema nº 1.199 de repercussão geral do STF, bem como das alterações promovidas pela nova redação da LIA. Ação julgada improcedente no 1º grau. Sentença mantida, com ressalva à observância das regras de retroatividade da Lei nº 14.230/2021 estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal.

RECURSO NÃO PROVIDO, com observação.

Trata-se de apelação interposta pelo *MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO* contra r. sentença que julgou improcedente a presente ação civil pública por ato de improbidade movida contra *JOÃO ANTONIO SALGADO RIBEIRO, VITO ARDITO LERÁRIO*, na qualidade de Prefeitos, e *SILVIO DE OLIVEIRA SERRANO*,

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



RODOLFO BROCKHOF, DOMINGOS GERALDO BOTAN, SYNTHÉA TELEES DE CASTRO SCHMIDT E LUIZ GUSTAVO RAMOS MELLO, na qualidade de Secretários Municipais.¹

Apela o *MINISTÉRIO PÚBLICO* alegando, em suma, a irretroatividade irrestrita das inovações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, bem como a existência de provas suficientes nos autos da prática de ato de improbidade administrativa prevista no artigo 10, incisos IX e XI da Lei n 8.429/92, pelos corréus *SILVIO DE OLIVEIRA SERRANO, RODOLFO BROCKHOF, DOMINGOS GERALDO BOTAN, SYNTHÉA TELEES DE CASTRO SCHMIDT E LUIZ GUSTAVO RAMOS MELLO*, devendo ser reformada a r. sentença a fim de que sejam aplicadas as penas previstas no artigo 12 da LIA.²

Sobrevieram contrarrazões.³

A d. Procuradoria Geral de Justiça opinou pelo provimento parcial do recurso ministerial apenas para afastar a irretroatividade da Lei nº 14.230/2021, tendo em vista o posterior julgamento do Tema 1.199 pelo Supremo Tribunal Federal, mantendo a improcedência da ação dada a não comprovação do elemento subjetivo dos réus.⁴

Devidamente intimados acerca do julgamento do Tema 1.199 de repercussão geral, os apelados manifestaram-se pela improcedência do recurso.⁵

¹ Fls. 1.942-1.968, da lavra do MM. Juiz de Direito Dr. HÉLIO APARECIDO FERREIRA DE SENA, da 3ª Vara da Comarca de Pindamonhangaba, cujo relatório se adota.

² Fls. 1.973-2.007.

³ Fls. 2.012-2.029, 2.030-2.063, 2.064-2.110, 2.111-2.133, 2.134-2.139.

⁴ Fls. 2.146-2.179.

⁵ Fls. 2.184-2.190, 2.192-2.197, 2.199-2.212 e 2.214-2.225.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



É o Relatório.

Na origem, cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo *MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO* em face de *JOÃO AUGUSTO SALGADO RIBEIRO, VITO ARDITO LERÁRIO, SILVIO DE OLIVEIRA SERRANO, RODOLFO BROCKHOF, DOMINGOS GERALDO BOTAN, SYNTHIA TELES DE CASTRO SCHMIDT E LUIZ GUSTAVO RAMOS MELLO* pela prática de supostos atos de improbidade administrativa.

Sustentou ter sido apurado pelo Inquérito Civil nº 14.0378.0000904/2016-4 que a Administração Municipal de Pindamonhangaba assumiu as despesas com o pagamento das anuidades dos serviços prestados pela Associação dos Advogados de São Paulo - AASP aos advogados municipais, contratados individualmente pelos advogados, no período compreendido entre 2007 e 2015, sem prévia autorização legislativa ou licitação.

Depreende-se da narrativa inicial que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo julgou impróprias as despesas referentes ao pagamento da anualidade da referida Associação aos advogados municipais, em 2014, no importe de R\$ 13.220,33, dado seu caráter personalíssimo, assim foi determinada a cessação da

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



despesa. Narra, ainda, que a Secretaria de Finanças apurou que os pagamentos das anuidades da AASP se deram no período e 2007 a 2015 no valor total de R\$ 46.574,91.

Com relação à retroatividade da Lei nº 14.230/2021, trata-se de questão resolvida pelo Supremo Tribunal Federal, na sessão plenária de 18 de agosto de 2022, com o julgamento do tema de repercussão geral 1.199, tendo sido fixadas 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 14.230/21 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.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Assim, razão assiste ao Ministério Público no tocante a não retroatividade irrestrita da Lei 14.230/2021.

Considerando, ainda, a tese 3 do Tema 1.199, que afastou a possibilidade de condenação por ato culposo de improbidade administrativa aos casos ainda não julgados, passo então à análise da presença de dolo na prática do ato de improbidade administrativa imputado aos apelados. E nesse sentido o recurso não merece prosperar devendo ser mantida a r. sentença *a quo*.

Válido frisar que com relação aos corrêus *JOÃO ANTONIO* e *VITO ARDITO*, ex-prefeitos, sequer houve interposição de recurso de apelação, assim, impera a improcedência decretada pela r. sentença de 1º Grau.

Com relação aos demais corrêus, *SILVIO DE OLIVEIRA SERRANO*, *RODOLFO BROCKHOF*, *DOMINGOS GERALDO BOTAN*, *SYNTHEA TELEES DE CASTRO SCHMIDT* e *LUIZ GUSTAVO RAMOS MELLO*, melhor sorte não assiste ao apelante, vez que inexistem provas de que tenham agido com dolo, nos termos da alteração legislativa operada pela Lei nº 14.230/2021.

Preceituam os artigos 1º, §º e 17-C, §1º, ambos da LIA que os atos de improbidade administrativa devam demonstrar a inequívoca vontade livre e consciente da prática dos atos ilícitos tipificados nos artigos 9º, 10 e 11 da lei, não

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



bastando a voluntariedade do agente, sob pena de restar atípica a conduta.⁶

Diante disso, em que pese se tratar de condutas repreensíveis, o autor não se desincumbiu do ônus de comprovar o dolo dos ex-Secretários Municipais no indevido custeio das anualidades da associação dos advogados municipais junto à AASP.

O apelante tece argumentações genéricas acerca da irregularidade das

⁶ Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

(...)

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente

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

(...)

§ 1º A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



condutas dos corrêus em autorizarem as despesas referentes à anualidade dos advogados junto à AASP, seja em razão da ausência de licitação prévia, da desnecessidade de contratação dos serviços da referida Associação, tendo em vista a similaridade com serviços prestados gratuitamente pela OAB/SP, ou ainda que se tratava de despesa personalíssima, deixando contudo de individualizar as condutas de cada corrêu na prática de ato ímprobo.

Conforme se extrai do texto da lei não basta a prática voluntária de ato ilegal, é necessário comprovar a vontade livre e consciente de uma das condutas ilícitas previstas nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA, no caso artigo 10, incisos IX e XI da Lei nº 8.429/92⁷.

Dessa forma, competia ao autor a demonstração de que os corrêus agiram com o intuito de lesar o erário público, mediante as condutas de permitir ou ordenar despesa não autorizada em lei ou liberando verba pública sem a observância das normas pertinentes. O que não ocorreu no caso dos autos.

Na esteira do Parecer emanado pela Procuradoria Geral de Justiça, é possível concluir que a conduta impugnada se tratava de procedimento de praxe

⁷ 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:

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



naquela Administração Municipal, não havendo conhecimento exato de quando tenha começado, sem qualquer impugnação de qualquer órgão de controle interno ou externo até 2014, quando da análise das contas municipais.

Neste cenário seria possível cogitar em condutas negligentes dos corréus, que deixaram de adotar as medidas necessárias a apurar a melhor forma de contratação dos serviços prestados por aquela Associação. Contudo negligência, imprudência e imperícia são modalidades de culpa e não mais se admite a figura culposa de improbidade administrativa.

A contratação dos serviços da AASP tinha por objetivo viabilizar a prestação do serviço jurídico no interior da Administração Municipal, em especial, o controle das intimações judiciais e prazos, e não com vistas a atender interesses particulares dos advogados.

Diante do acima exposto, deve ser mantida a r. sentença, por seus próprios fundamentos, no tocante à improcedência do pedido com relação aos corréus *SILVIO DE OLIVEIRA SERRANO, RODOLFO BROCKHOF, DOMINGOS GERALDO BOTAN, SYNTHIA TELES DE CASTRO SCHMIDT E LUIZ GUSTAVO RAMOS MELLO* por ausência de prova do dolo dos agentes.

Sem condenação em honorários.

Para os devidos fins de direito, consideram-se prequestionados os dispositivos legais e constitucionais mencionados pelos litigantes.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Pelos motivos expendidos, pelo meu voto proponho aos meus ilustres pares que se negue provimento ao recurso de apelação, nos termos da fundamentação acima.

José Orestes de **SOUZA NERY**
Relator
(Assinatura eletrônica)