

Registro: 2025.0000224148**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0014119-87.2005.8.26.0099, da Comarca de Bragança Paulista, em que são apelantes JESUS ADIB ABI CHEDID, RICARDO DE OLIVEIRA, TEREZA REGINA GRANZIERA ABI CHEDID, FUNDAÇÃO BRAGANTINA DE RADIO E TV EDUCATIVA, SISTEMA INTERIORIANO DE COMUNICAÇÃO LTDA - SIC, EXPRESSO FÊNIX VIAÇÃO LTDA, ELMIR KALIL ABI CHEDID, SILVIA MARIA CANQUERINI SGREVA, AMAURI SODRE DA SILVA, ANDRÉ LUIS ABI CHEDID e ÉRIKA ABI CHEDID CARNEY, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 11ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **readequaram o Acórdão. V.U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores RICARDO DIP (Presidente), JARBAS GOMES E OSCILD DE LIMA JÚNIOR.

São Paulo, 10 de março de 2025.

RICARDO DIP**Relator**

Assinatura Eletrônica

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

11ª Câmara de Direito Público

Apelação Cível 0014119-87.2005.8.26.0099

Procedência: Bragança Paulista

Relator: Des. Ricardo Dip (Voto 62.804)

Apelantes: Amauri Sodré da Silva,
Elmir Kalil Abi Chedid,
Fundação Bragantina de Rádio e Tv
Educativa

Jesus Adib Abi Chedid,
Ricardo de Oliveira,
Silvia Maria Canquerini Sgreva,
Sistema Interiorano de Comunicação Ltda.
Tereza Regina Granziera Abi Chedid

Apelada: Promotoria pública da Comarca de Bragança
Paulista

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALTERAÇÕES
PROMOVIDAS PELA LEI 14.230/2021.**

O paradigma vinculante advindo do julgamento do ARE 843.989 -tema 1.199 do STF-, reconheceu a retroatividade de partes das modificações promovidas pela Lei 14.230/2021, alterações que resultam na falta de amparo legal para a condenação dos requeridos por ato de improbidade administrativa.

Reconsidera-se do julgado, ajustando-se o acórdão à tese de repercussão geral fixada pelo eg. STF.

RELATÓRIO:

Acórdão desta Turma julgadora (e-págs. 5.620-70)

deu provimento em parte às apelações interpostas por Jesus Adib Abi Chedid e Amauri Sodré da Silva, por Elmir Kalil Abi Chedid e Silvia Maria Canquerini Sgreva, pela Fundação Bragantina de Rádio e Tv Educativa, e Ricardo de Oliveira, por Tereza Regina Granziera Abi Chedid e o Sistema Interiorano de Comunicação Ltda., para (i) julgar extinto processo, sem resolução de mérito, quanto ao pleito de anulação dos contratos celebrados entre a Municipalidade de Bragança Paulista e Sistema Interiorano de Comunicação Ltda., e (ii) afastar a inflição de multa civil, mantendo, no mais, a r. sentença de origem que julgou parcialmente procedente esta ação civil pública para (a) extinguir o processo, sem resolução de mérito, por sobrevinda falta de interesse de agir, quanto ao Expresso Fênix Viação Ltda.; (b) condenar os requeridos, de maneira solidária, no ressarcimento do valor de R\$280.000,00 ao erário de Bragança Paulista, com correção monetária, segundo os critérios da Tabela Prática para Cálculo de Atualização Monetária dos Débitos Judiciais editada por este Tribunal de Justiça e juros de mora, desde a citação, observada a taxa mensal de 1%; (c) decretar a perda da função pública dos correqueridos que, à altura do trânsito em julgado da sentença, estiverem no exercício correspondente; (d) determinar a suspensão dos direitos políticos de Jesus Adib Abi Chedid e Amauri Sodré da Silva, por cinco anos, e dos demais codemandados suscetíveis dessa suspensão, por quatro anos; e (e) declarar a proibição de os demandados contratarem com o Poder público ou receberem benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, pelo prazo de três anos (e-págs. 3.358-86 e

3.437-42).

Contra o referido acórdão, os requeridos Elmir Kalil Abi Chedid, Silvia Maria Canquerini Sgreva, Amauri Sodré da Silva, bem como os herdeiros de Jesus Adib Chedid (Maria Reginato Abi Chedid, Edmir José Abi Chedid e Elmir Kalil Abi Chedid) interpuseram recurso especial (e-págs. 5.786-823, 5.841-79, 6.343-84).

Determinou a egrégia Presidência da Seção de Direito Público deste Tribunal de Justiça o retorno dos autos a esta Câmara para análise do tema sob a óptica do decidido pelo STF no RE 843.989, versando acerca da retroatividade das normas inscritas na Lei 14.230/2021 (e-págs. 6.437-42).

Ensejou-se vista dos autos à douta Procuradoria-Geral de Justiça, cujo parecer é pela manutenção do decidido (e-págs. 6.451-5).

É o relatório do necessário.

VOTO:

1. O acórdão proferido por esta 11ª Câmara de Direito Público manteve a condenação dos requeridos, reconhecendo a prática de atos de improbidade administrativa previstos no art. 11, *caput*, e inciso I da Lei 8.429/1992:

«[...] Compendiando o caso versado nestes autos, tem-se que, em 2004, a Municipalidade de Bragança

Paulista, após certames licitatórios, contratou o Sistema Interiorano de Comunicação Ltda. e RM3 Produções Televisivas, Comércio e Multimídia Ltda., para a publicidade institucional em favor, nominalmente, do Governo municipal bragantino, com a expressa referência diretiva do lema <o Futuro é já>, que se adotara, previamente, pelo então Prefeito Jesus Adib Abi Chedid. Uma das empresas vitoriosas nas licitações, o Sistema Interiorano de Comunicação Ltda. -Sic, é integrada por Tereza Regina Granziera Abi Chedid, sua sócia amplamente majoritária, nora de Jesus Adib Abi Chedid, e Diretora da Fundação Bragantina de Rádio e Tv Educativa, a exemplo do co-demandado Ricardo de Oliveira, sócio do Sic e também Diretor dessa apontada Fundação. É dos autos ainda que à discutida publicidade institucional, contratada em junho de 2004, concorreu o pagamento de preço nos meses de agosto e setembro seguintes, com apoio em ordens de serviço expedidas pela co-requerida Silvia Maria Canquerini Sgreva, Chefe municipal da Divisão de Imprensa, apresentadora de um dos versados programas televisivos, num dois quais se entrevistou o requerido Elmir Kalil Abi Chedid, do quadro dos servidores comissionados do Município.

[...] O caráter da aludida “publicidade institucional” —à margem seja do tempo de sua divulgação, seja, além disso, dos liames familiares do suplicado Jesus Adib Abi Chedid com integrantes do Sic e da Fundação Bragantina de Rádio e Tv Educativa — põe à mostra o dispêndio financeiro do erário em propaganda pessoal. Esse quadro, que se comprova nos autos, avessa a norma do § 1º, artigo 37 da Constituição Federal: «A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos».

O interesse da publicidade oficial não se viabiliza sem a observância desses limites inscritos na parte final do § 1º, art. 37, CF/88 —limites da publicidade

governamental que, na lição de José Afonso da Silva, consoam com o princípio da impessoalidade da Administração Pública (o.c., p. 347). É certo, recolhe-se de julgado do egrégio Supremo Tribunal Federal, que a autoridade pode <levar informações à população, mas deve fazê-lo com observância aos princípios que norteiam a Administração Pública e sempre de modo impessoal> (AgR no RE 215.025 –2ª Turma –Ministro Maurício Corrêa; o destaque não é do original).

Assim, há ruptura dos lindes inscritos na segunda parte do § 1º, artigo 37, da Constituição Federal, quando a publicidade, efetivada às expensas do erário, promove pessoalmente a autoridade ou o servidor público. É que a permitida propaganda estatal não pode afrontar o princípio da impessoalidade (caput, artigo 37, CF/88), porque, de fazê-lo, se desveste de sua legítima qualidade institucional, pondo-se em confronto com a norma inscrita no artigo 11 da Lei nº 8.429/1992, quando não inclua, até mesmo, dano ao erário, em maltrato da regra do artigo 10 da referida Lei.

(...)

Já isso bastaria a reconhecer o extravio —ou, ao menos, o desencaminhamento incidental — dos ajustes administrativos sub examine, com que se torna reconhecível a improbidade administrativa, atraindo as sanções legais.

(...)

[...] É do conjunto das **indicações provativas** constantes dos autos que se extraem não só a materialidade factual, senão que também o elemento subjetivo com que norteada a conduta de todos os partícipes da publicidade institucional em apreço, agentes públicos, particulares, beneficiários. Não debilita esse conjunto a circunstância de **a prova técnica emprestada não referir graficamente dispêndios pecuniários com vinculação estrita aos programas televisivos** : houvesse essa comprovação, é verdade, estar-se-ia

diante de uma espécie de antecipada confissão extrajudicial “aritmética” ou “contábil” do ato ímprobo. Mas, à sua minguada, não faltam **indícios convergentes** para a acolhida da pretensão desfiada pelo Ministério Público da origem.

Com efeito, sem embargo da pertinência de crítica plausível sobre cada uma de várias provas de um fato, nada impede que sejam elas consideradas em seu conjunto e que, de sua discreta apreciação global, tanto que elas se revelem uniformes e com sentido unívoco, infira-se juízo conclusivo acerca não apenas da objetividade dos fatos, mas também de sua dimensão subjetiva. Não se trata, nullo modo, de substituir a apreciação autônoma de cada uma das provas e de cada uma das condutas pessoais por meio de uma visão de conjunto, mas, isto sim, depois de aferir-se o valor isolado daquelas, aferir-lhes a consonância, a significação uníssona, para ultimar, com essa visualização holística, um juízo prudente sobre todas as provas e sobre toda a prova, sobre o todo da conduta societária e sobre cada uma das condutas dos actantes, desde as entrevistas até a consecução do escopo da propaganda pessoal, extraindo-se o fim que unificou as variadas ações e que, influenciando nas diversas causas eficientes, deu singular colorido e graduação às convergentes condutas » (os realces não são do original – e-págs. 5.652-3, 5.655 e 5.657-8).

2. Ainda antes da apontada alteração legislativa que, com a Lei 14.230, afetou a Lei 8.429, era frequente reconhecer-se, na jurisprudência tanto doutrinária, quanto pretoriana, o caráter *sancionador* do regime da Lei 8.429.

Consolidou-se agora a indicação desse caráter com os novos textos do § 4º do art. 2º da Lei 8.429 – « *Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador* » – e do acrescentado art. 17-D: « *A ação por*

improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos» .

É da doutrina –por muitos, ALEJANDRO NIETO– ser unitário o *ius puniendi* , vale dizer: é a «potestas puniendi pública global y única en su raíz» (*Derecho administrativo sancionador* , 2008, p. 146). Isto já o fizera ver de há muito, entre nós, FRANCISCO OCTAVIO DE ALMEIDA PRADO, a respeito das sanções dos atos administrativos tidos por ímprobos: «é importante assinalar, desde logo, que inúmeros princípios gerais, de nível constitucional, tradicionalmente referidos ao direito penal, são aplicáveis também às infrações administrativas, e com especial intensidade a essa nova categoria de os atos de improbidade administrativa» (*Improbidade administrativa*, 2001, p. 20); isso porque esses princípios, «conquanto referidos ao direito penal e nele desenvolvidos, são, em verdade, próprios do jus puniendi do Estado em suas diversas manifestações» (p. 20).

Posta esta unitariedade do direito sancionador, é de incidir em toda a amplitude de sua matéria o disposto no parágrafo único do art. 2º de nosso Código penal: «A lei posterior, que de qualquer modo favorecer o agente, aplica-se aos fatos anteriores, ainda que decididos por sentença condenatória transitada em julgado» . Trata-se aí da retroatividade *in bonam partem* , que é um mandato

exata e justificadamente em contrário à vedação da irretroatividade *in peius*. Ou seja, a supervenção de normas benígnas ao infrator deve incidir imediatamente.

3. Ao julgar o ARE 843.989 sob o regime de repercussão geral, o eg. STF fixou a seguinte 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.»

4. Prevê o art. 11 da Lei 8.429, na redação dada pela Lei 14.230:

«Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a **ação** ou omissão **dolosa** que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, **caracterizada por uma das seguintes condutas** :

I – revogado ;

II – revogado;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado;

IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço;

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante

designações recíprocas;

XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos .

§ 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 .**

(...)

§ 4º - Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos » (os destaques, novamente, não são do original).

A redação do *caput* é clara ao estabelecer um rol taxativo de condutas ímprobas, não se revestindo mais o dispositivo como um tipo residual, na linguagem da doutrina, uma espécie de «soldado de reserva ».

5. Ainda em acréscimo, a Lei 14.230, modificando as disposições da Lei 8.429 acerca do *dolo*, especializou-o, como se recolhe destes parágrafos de seu art. 1º:

«§ 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.

§ 3º - O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa » (a ênfase gráfica, uma vez mais, não é do original).

Na espécie, a condenação dos requeridos deu-se com base no art. 11, *caput* e inciso I, da Lei 8.249/1992 (de 2-6), dispositivos que tiveram suas redações originais revogadas pela Lei 14.230/2021 (de 25-10).

Em que pese à norma revogadora ter estabelecido, no inciso XII do mesmo art. 11, conduta que se molda ao caso *sub examine* («*praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos* »), o que poderia ensejar, em tese, a aplicação analógica do princípio da continuidade normativo-típica previsto no direito penal, **o acórdão não reconheceu o dolo específico na conduta dos demandados, e, uma vez não configurado esse dolo exigido pela nova redação trazida pela Lei 14.230/2021, não se mostra possível a responsabilização por ato de improbidade administrativa.**

ISSO POSTO, pelo meu voto, ajusta-se o julgamento ao que se decidiu, no col. STF, no ARE 843.989, acolhendo aqui as apelações interpostas por Jesus Adib Abi Chedid, Amauri Sodré da Silva, Elmir Kalil Abi Chedid,

Silvia Maria Canquerini Sgreva, Fundação Bragantina de Rádio e Tv Educativa, Ricardo de Oliveira, Tereza Regina Granziera Abi Chedid e Sistema Interiorano de Comunicação Ltda. –Sic para afastar-lhes a condenação por ato de improbidade administrativa objeto destes autos.

Custas e despesas processuais pela demandante.

Eventual inconformismo em relação ao decidido será objeto de julgamento virtual, cabendo às partes, no caso de objeção quanto a esta modalidade de julgamento, manifestar sua discordância por petição autônoma oportuna.

É como voto.

Des. Ricardo Dip –relator