



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2021.0000483205

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação Cível nº 1005305-81.2016.8.26.0132, da Comarca de Catanduva, em que é apelante GERALDO ANTONIO VINHOLI, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento em parte ao recurso. V. U. Declara voto convergente o 2º juiz, Desembargador José Maria Câmara Junior.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PERCIVAL NOGUEIRA (Presidente) E JOSÉ MARIA CÂMARA JUNIOR.

São Paulo, 23 de junho de 2021

ANTONIO CELSO FARIA

RELATOR

Assinatura Eletrônica



ACF nº 13.068/2021

Apelação nº 1005305-81.2016.8.26.0132

Apelante: GERALDO ANTONIO VINHOLI

Apelado: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Comarca de Catanduva

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – Prefeito que, no último ano de legislatura, determinou a realização de pintura em prédios públicos nas cores que sempre usou em campanhas eleitorais, quais sejam, azul, laranja-amarelado e branco – Conjunto probatório que evidencia a conduta – Propaganda subliminar que demonstra caráter eleitoreiro – Pinturas que geraram gasto inútil aos cofres públicos – Atos atentatórios aos princípios da moralidade e legalidade – Violação aos princípios da Administração Pública, nos termos do artigo 11, da Lei 8.429/92 – Sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos justificadas diante das motivações políticas do agente público – Readequação da multa civil que foi aplicada em patamar máximo, observando-se o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, também em atenção ao artigo 12, parágrafo único da LIA. Recurso do réu parcialmente provido, apenas para reduzir a multa civil de cem vezes o valor da remuneração para cinquenta vezes o valor da remuneração.

Cuida-se de **ação civil pública por ato de improbidade administrativa** ajuizada pelo Ministério Público em face de GERALDO ANTONIO VINHOLI e PREFEITURA MUNICIPAL DE CATANDUVA, alegando, em síntese, que enquanto o primeiro requerido ocupava a chefia do Executivo local, no último ano de legislatura, teria determinado a realização de pintura em prédios públicos nas cores que sempre usou em campanhas eleitorais, quais sejam, azul, laranja-amarelado e branco.

A r. sentença de fls. 1028/1031, cujo relatório é adotado,



julgou **procedente a ação**, condenando o réu GERALDO ANTONIO VINHOLI, às seguintes sanções:

“Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido, convertendo em definitiva a tutela deferida e como a Prefeitura agora integra o pólo ativo, o réu somente será condenado ao ressarcimento do dano e ao pagamento de eventuais despesas se a Prefeitura decidir que os prédios devem retornar às cores originais, hipótese em que caberá à Prefeitura decidir se o próprio réu o fará ou se ela o fará e cobrará do réu, em execução, os valores gastos.

Condeno o demandado ainda na perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três anos, pagamento de multa civil de cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Condeno o requerido ainda, no pagamento das custas e despesas processuais.” (fls. 1030/1031).

Irresignado, apela o réu GERALDO, conforme razões de fls. 1037/1064, aduzindo, preliminarmente, a inépcia da petição inicial por ausência de descrição das condutas atribuídas ao apelante e falta de documentação suficiente. No mérito, aduz que a tese central associa três cores (azul, laranja-amarelado e branco) ao então Prefeito, ora apelante, utilizadas na pintura de próprios municipais no ano de 2016, supostamente em razão de sua distante campanha eleitoral do ano de 2012 e vinculação partidária ao PSDB; que a acusação ignoraria que na campanha imediatamente anterior, ou seja, em 2008, o sr. Geraldo Vinholi concorreu



à prefeitura por outra legenda (PDT), relacionado a outras matizes, desconstruindo o argumento da pessoalidade das cores. Aduz, ainda, que apesar do processo ter sido instruído com uma série de fotografias de prédios com pinturas *“bem realizadas e em ótimo estado de conservação, não contém qualquer imagem da situação anterior dos imóveis que autorizassem o MM. Magistrado a quo a afirmar na r. sentença que “o Município dispendeu elevada quantia para pintura de prédios públicos, no ano eleitoral e em cores que nunca antes haviam sido utilizadas”* (fls. 1053/1054). Alega que não restou comprovado nos autos que a conduta do agente preencheu os quatro requisitos da improbidade administrativa (violação ao dever funcional, grave ofensa ao princípio da moralidade, tipicidade cerrada e dolo), pedindo assim a improcedência da ação.

Regularmente processado o recurso, sobrevieram contrarrazões às fls. 1087/1095.

Houve oposição ao julgamento virtual (fls. 1106).

A ilustrada Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pelo desprovimento do recurso (fls. 1109/1121).

É o relatório.

Preliminarmente, afastam-se as preliminares de “inépcia da inicial”, uma vez que a petição inicial descreve com clareza os fatos, sendo certo também que a documentação acostada aos autos é suficiente a demonstrar a ocorrência da prática de atos considerados ímprobos.

Como descrito na sentença, de forma resumida, o apelante GERALDO ANTONIO VINHOLI então ocupando a chefia do Executivo local, no último ano de legislatura, teria determinado a realização de pintura em prédios públicos nas cores que sempre usou em campanhas eleitorais, quais sejam, azul, laranja-amarelado e branco. Tais

cores foram utilizadas no material de campanha de 2012, nos informativos distribuídos pela cidade por seu partido político, o Partido da Social Democracia Brasileira e nas publicações na internet.

O autor apontou que, possivelmente, o réu utilizaria dessas cores na campanha seguinte. Ressalta que as cores da Bandeira de Catanduva são o amarelo, o vermelho e o azul. Essas cores não estão sendo utilizadas, mas sim aquelas acima apontadas, que identificam ao eleitor a pessoa do Prefeito Municipal. Entendeu que estava sendo utilizado dinheiro público para promoção pessoal do prefeito. Anotou, por consequência o autor que houve violação ao princípio da impessoalidade e argumentou que o uso de simbologia própria constitui promoção pessoal.

NO MÉRITO, os fatos descritos na exordial estão devidamente comprovados e caracterizam ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 10, *caput* e art. 11, *caput*, e inciso I, da Lei nº 8.429/92, por dano ao erário e ofensa aos princípios da Administração.

Conforme narrado nos autos, o Prefeito Municipal foi responsável pela pintura de vários prédios públicos do Município de Catanduva, nas cores do seu partido (PSDB), visando sua promoção pessoal.

A propaganda subliminar demonstra evidente caráter eleitoreiro do agente público, não exigindo maiores elucubrações acerca da motivação do agente pública na associação das cores dos prédios públicos às cores do seu partido. Inclusive, como se verá na jurisprudência deste Tribunal de Justiça, esta prática nociva, imoral e ilegal encontra tristes precedentes no Estado de São Paulo e merece ser coibida com rigor. As referidas pinturas geraram gasto inútil aos cofres públicos, pois, a sua



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

finalidade imoral não era a de conservação dos prédios, mas de “identificação visual dos prédios” com a propaganda política exercida pelo réu, estampada em cores marcantes, com notória violação ao princípio da impessoalidade.

Exigir prova das cores dos prédios ou das condições antes de terem sido pintados com as cores propagandísticas, não se mostra pertinente nem necessária, pois a conduta mais grave do que os danos causados ao erário, é a manifesta intenção política de se favorecer da mencionada propaganda subliminar. A alegação de que o apelante pertencia a outro partido anteriormente (PDT) em nada altera o fato de que, na legislatura em que ocorreram as pinturas, pertencia ao PSDB, sendo as referências de cores notoriamente associadas a propaganda eleitoral.

As provas produzidas pelo Ministério Público, notadamente a prova documental com fotografias dos prédios públicos escancara as intenções do réu e a finalidade das referidas pinturas. Se nas razões de apelação, são fornecidos alguns prédios, inclusive com outras cores além daquelas vinculadas ao partido do réu, tais argumentos são rechaçados pelas fotografias dos vários prédios, com nítida associação de imagem à propaganda pessoal de campanha. A título de exemplo, cita-se o Centro de Zoonoses do Complexo Esportivo de Gavioli (fls. 22), o Complexo Odontológico de Catanduva (fls. 23), a Escola Emef Darci Helena Januário (fls. 24), Emef Waldemar Martins (fls. 240), Emei Nardi Ignoti (fls. 25), Emei Alberto Spina (fls. 25), Escola Emef Arnaldo Zancaner (fls. 26), Emei Mariza Ap. Derleva (fls. 28).

O julgado deve ser mantido por seus próprios e jurídicos fundamentos, consoante permite o art. 252, do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça, que assim dispõe: “*Nos recursos em geral, o*



relator poderá limitar-se a ratificar os fundamentos da decisão recorrida, quando, suficientemente motivada, houver de mantê-la”.

Assim, o douto julgador analisou detalhadamente as provas produzidas, destacando que:

“O ex-prefeito Geraldo Antonio Vinholi utilizou as cores da sua campanha em bens públicos. Tal fato foi demonstrado em todos os documentos apresentados pelo autor. Foram utilizadas as cores azul, laranja-amarelado e branco, cores que o então Prefeito utilizava nas suas campanhas e em sua publicidade, tudo a fazer propaganda de si próprio. Foram utilizadas em fachadas de prédios, em praças e até mesmo em viaduto na área central da cidade, próximo ao prédio da Prefeitura. Não há, por isso, qualquer coincidência ou qualquer tipo de campanha educativa para cumprir com o mandamento constitucional. Ressalte-se, obra ou serviço é público e não da autoridade que o determina. Além disso, há desvirtuamento das verbas públicas, que ao invés de terem por alvo a utilidade à população, servem para promoção pessoal, contrariando, dentre outros, o princípio da moralidade inerente à Administração Pública. Deveras, caracteriza-se ato de improbidade administrativa ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento, nos termos do artigo 10 da Lei 8.429/92. A pintura com as cores preferidas do alcaide gera gasto inútil aos cofres públicos. E os gastos foram apontados pela Prefeitura, com as notas de empenho e pagamento. Tentou o réu fazer crer que tais gastos não seriam reais e estariam colacionados em valores superiores. Mas os documentos por ele apresentados não indicam qualquer verossimilhança” (fls. 1030).

Também como anotou a ilustre Procuradora de Justiça:

“O Réu não impugnou os fatos de que na campanha eleitoral de 2012 utilizou as cores mencionadas, nem que diversos prédios públicos foram pintados nas mesmas cores. O fato de as cores utilizadas pelo Réu na campanha eleitoral seguinte serem, em parte, diversas, não altera esta constatação. Deve ser registrado que, segundo declarou o Réu em alegações finais (fls. 361) apenas em 03 de agosto de 2016 o partido político que integrava indicou-o como candidato à reeleição. A esta altura, esta ação já havia sido proposta (distribuição em 16 de junho de 2016), e as pinturas realizadas. Pouco importa, ademais, que outros prédios públicos não tenham sido pintados nas cores de campanha eleitoral do Apelante. O certo é que inúmeros foram, em evidente propaganda irregular. O Apelante não trouxe qualquer elemento que arranhe a solidez do acervo probatório no sentido da ocorrência de ato de improbidade administrativa.” (parecer- fls. 1113).

O dolo decorre da imoralidade e ilegalidade da conduta adotada, com evidente interesse eleitora. Analisando a moral em relação ao objeto do ato administrativo, Maria Sylvia Zanella di Pietro¹ afirma que:

“Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo do determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades

¹ Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988, p. 111, S. Paulo, Atlas, 1991.



públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos”.

Ainda quanto ao dolo, já se pronunciou o Colendo Superior Tribunal de Justiça:

“ (...) 3. O dolo que se exige para a configuração de improbidade administrativa reflete-se na simples vontade consciente de aderir à conduta descrita no tipo, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica ou, ainda, a simples anuência aos resultados contrários ao Direito quando o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada a eles levaria, sendo despiciendo perquirir acerca de finalidades específicas. Precedentes. 4. Tem-se claro, diante da análise do acórdão recorrido, que houve bem descrita a conduta típica, cuja realização do tipo exige ex professo a culpabilidade. Dito de outro modo, violar princípios é agir illicitamente. Como bem expresso pela Corte estadual, a culpabilidade é ínsita à própria conduta ímproba.” (AgRg no RE nº 1214254/MG, Relator Ministro Humberto Martins, 2ª Turma, j. 15.02.2011).

Restando também configurada a infração ao art. 11, *caput*, e inciso I, da Lei nº 8.429/92, vê-se que o julgador “a quo” aplicou as penalidades passíveis de imposição previstas no art. 12, III, da Lei de Improbidade Administrativa.

O dano, ilegalidade e imoralidade na conduta do réu justificam a imposição das sanções. Nesse sentido, os seguintes precedentes deste E. Tribunal de Justiça:

“APELAÇÃO AÇÃO CIVIL PÚBLICA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DANO AO ERÁRIO E VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS



DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - Elementos de informação coligidos aos autos que denotam a prática de atos de improbidade administrativa pela Prefeita de Ouroeste consistente em propaganda irregular na pintura de prédios públicos com as cores do partido da atual chefe do Executivo, além da utilização de logotipo também nas mesmas cores, com inserção da frase “Governo 2017/2020” - Forma de comunicação que não identifica um governo, enquanto instituição, mas personifica a pessoa da atual gestora e o partido a qual filiada Afrenta à finalidade exclusivamente educativa, informativa ou de orientação social da publicidade realizada pelo Poder Público Inteligência do art. 37, §1º, da CF - Configuração de ato doloso de improbidade causador de prejuízo ao erário e atentatório aos princípios da administração, nos termos do art. 10 e 11, da LIA Desnecessidade de adequação da dosimetria da pena Respeito aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade Sentença de procedência integralmente mantida Recurso da requerida não provido.” (Apelação nº 1000795-11.2018.8.26.069, 4ª Câmara de Direito Público, Relator Desembargador Paulo Barcellos Gatti, julgado em 09/novembro/2020)

“Apelação/Reexame necessário Improbidade administrativa Pintura do fundo de algumas faixas de pedestres no Município de Bragança Paulista com a cor vermelha Alegação de que tal opção consubstancia, na verdade, propaganda política velada, tendo em vista que vermelho é a cor dos partidos políticos aos quais o Prefeito e o Secretário de Segurança, Trânsito, Transporte e Defesa Civil são filiados Ato de improbidade não caracterizado Embora ausente regulamentação no âmbito federal autorizando expressamente que as faixas de pedestre tenham o seu fundo



pintado de vermelho, diversos Municípios têm adotado esta postura com a finalidade de diminuir o número de atropelamentos, independentemente da afiliação política dos seus alcaides Precedentes Sentença de improcedência da ação Recurso voluntário e oficial desprovidos, para manter a r. sentença recorrida, também por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termos do artigo 252 do Regimento Interno deste E. Tribunal de Justiça.” (Apelação nº 1005587-24.2016.8.26.0099, Relator Desembargador Osvaldo Magalhães, julgado em 23/setembro/2019).

“Apelação cível - Improbidade administrativa - Lei Municipal 1.971/2006 que expressamente determina de que cores devem ser pintados os prédios públicos, isto é, com as cores da bandeira da Municipalidade - “In casu”, verificou-se que a pintura de prédios públicos remetem à cor do grupo político do Prefeito Municipal - Ato ímprobo caracterizado - Ofensa ao disposto no art. 37, “caput” e §1º, da CF, bem como ao art. 11 da Lei 8.429/92 - Sanções fixadas com razoabilidade e proporcionalidade - Precedentes do TJSP - Sentença mantida - Recurso improvido.”(Apelação nº 0002155-15.2011.8.26.0414, Relator Desembargador Marrey Wint, julgado em 02/junho/2015).

Sobre as sanções aplicadas, anota-se que o recurso não faz referência específica à multa civil, mas se insurge com ênfase às sanções de perda do cargo e suspensão dos direitos políticos. Ora, as sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos estão justificadas diante das motivações políticas do agente público. Evidente que as pinturas dos prédios públicos tinham clara intenção de causar



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

impacto aos eleitores associando as cores dos prédios públicos ao partido político do réu e anterior material de campanha eleitoral associado às mesmas cores. Essa indevida utilização da máquina administrativa com fins eleitorais é que justifica plenamente as punições de perda do cargo e suspensão dos direitos políticos.

Quanto à multa civil procede-se a readequação, de maneira que sejam observados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Considerando o tempo de mandato, as irregularidades apontadas e os precedentes citados, mas considerando o número expressivo de prédios pintados da forma irregular, fica reduzida a multa civil de 100 para 50 vezes o valor da remuneração.

Ante o exposto, **dá-se parcial provimento ao recurso do réu**, apenas para reduzir a multa civil de cem vezes o valor da remuneração para cinquenta vezes o valor da remuneração.

Antonio Celso Faria
Relator



Voto n. 23320

Apelação n. 1005305-81.2016.8.26.0132

Comarca: Catanduva

Natureza: Violação aos Princípios Administrativos

Apelante: Geraldo Antonio Vinholi

Apelada: Ministério Público do Estado de São Paulo

RELATOR DESEMBARGADOR ANTONIO CELSO FARIA

DECLARAÇÃO DE VOTO CONVERGENTE

Acompanho integralmente o raciocínio desenvolvido pelo voto do Desembargador Antônio Celso Faria, apenas integrando o voto condutor para analisar a objeção processual que versa sobre a nulidade da sentença.

A impugnação considera a incerteza criada pelo dispositivo da sentença em relação à condenação ao ressarcimento dos danos.

O réu alega que a sentença impôs condenação incerta e condicional, pois determina que *“o réu somente será condenado ao ressarcimento do dano e ao pagamento de eventuais despesas SE a Prefeitura decidir que os prédios devem retornar às cores originais, hipótese em que CABERÁ À PREFEITURA DECIDIR SE o próprio réu o fará ou se ela o fará e cobrará do réu, em execução, os valores gastos”*.

A alegação trazida pela minuta recursal e, especialmente, destacada por ocasião da sustentação oral, pareceu indicar, em primeiro momento, que o dispositivo tenha imposto condenação condicional. Acontece que a melhor análise da motivação empregada para o julgamento e o desfecho da decisão revela que não há dúvida de que há condenação certa, a partir da prova sobre a ocorrência do dano jurídico e, com isso, do ato de improbidade que decorre do uso das cores do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

partido do réu.

Não reconheço a invalidade da sentença. O julgador reúne todos os elementos essenciais para construir o seu convencimento e estabelecer as sanções. Interpreta-se, com base na boa-fé processual, que, na verdade, o juízo estabeleceu condenação que se resolverá em futura e eventual liquidação de sentença a ser instaurada se e caso o Município entenda ser o caso de repintar os prédios e o réu apelante não realize o pagamento ou cumpra a obrigação de repintá-los.

Em outras palavras, o dano efetivo somente se configurará, no plano dos fatos, se a prefeitura optar por retomar as cores originais dos prédios. Se, por opção do gestor, não for determinada a repintura, não haverá dano a ser indenizado por se tratar de liquidação zero. Nada existe para invalidar a decisão, que está correta à luz da prova produzida sob o domínio do contraditório e da ampla defesa.

Não há violação ao parágrafo único do artigo 492 do CPC.

Pelo exposto, acompanho o voto do relator, para o fim de dar parcial provimento ao recurso, integrando a sentença, na forma acima fundamentada.

JOSÉ MARIA CÂMARA JUNIOR

Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	12	Acórdãos Eletrônicos	ANTONIO CELSO CAMPOS DE OLIVEIRA FARIA	15D5BD44
13	14	Declarações de Votos	JOSE MARIA CAMARA JUNIOR	15D6C56F

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 1005305-81.2016.8.26.0132 e o código de confirmação da tabela acima.