



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2022.0001033426

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 4004619-61.2013.8.26.0223, da Comarca de Guarujá, em que é apelante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, são apelados CÂNDIDO GARCIA ALONSO, MARCELO TEIXEIRA MARIANO, MARINALDO NENKE SIMÕES, NELSOMAR GUEDES COUTINHO, VALTER SUMAN (PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ), ARNALDO DO NASCIMENTO, EDILSON DIAS DE ANDRADE, GILBERTO BENZI, JAIME FERREIRA DE LIMA FILHO, MARCELO SQUASSONI, RONALD LUIZ NICOLACI FINCATTI, WALTER DOS SANTOS e JOSE CARLOS RODRIGUEZ.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 5ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores MARIA LAURA TAVARES (Presidente sem voto), NOGUEIRA DIEFENTHALER E MARCELO BERTHE.

São Paulo, 15 de dezembro de 2022.

FRANCISCO BIANCO

Relator(a)

Assinatura Eletrônica



VOTO Nº 30719

APELAÇÃO Nº 4004619-61.2013.8.26.0223

COMARCA: Guarujá

APELANTE: Ministério Público do Estado de São Paulo

APELADOS: Cândido Garcia Alonso e outros

MM. JUIZ DE DIREITO: Dr. Gustavo Gonçalves Alvares

RECURSO DE APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – GRATIFICAÇÃO POR ASSIDUIDADE E PONTUALIDADE – GAP – RESOLUÇÃO Nº 17/12 DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARUJÁ – VEREADORES - IMUNIDADE MATERIAL – PRETENSÃO AO RECONHECIMENTO DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI FEDERAL Nº 8.429/92 – IMPOSSIBILIDADE. 1. Inicialmente, inaplicabilidade retroativa das alterações introduzidas por meio da Lei Federal nº 14.230/21, reconhecida (Tema nº 1.199, do C. STF). 2. No mérito da lide, a mera aprovação da Resolução nº 17/12, pela Câmara Municipal de Guarujá, que instituiu a Gratificação por Assiduidade e Pontualidade (GAP), em favor dos respectivos servidores públicos efetivos, é insuficiente, por si só, para a imposição das penalidades previstas na Lei de Improbidade Administrativa. 3. A conduta imputada à parte ré, ex-Vereadores, não caracteriza a prática de ato de improbidade administrativa, ante a ausência de dolo, culpa grave ou má-fé. 4. Imunidade material, em favor de Parlamentares, com fundamento nos artigos 29, VIII, da CF e 19 da Lei Orgânica do Município de Guarujá, garantida e reconhecida. 5. Inexistência de comprovação apta e cabal no sentido da existência de eventual conluio da parte ré com os beneficiários da aludida Resolução. 6. Parecer do Diretor Jurídico da Câmara Municipal, favorável à manutenção do referido benefício funcional. 7. Possibilidade, em tese, de questionamento judicial da referida Resolução, independentemente do âmbito restrito e específico da Lei Federal nº 8.429/92. 8. Ato de improbidade administrativa, passível de reconhecimento e correção, não caracterizado. 9. Ação civil pública, julgada improcedente, em Primeiro Grau de Jurisdição. 10. Sentença, recorrida, ratificada. 11. Recurso de apelação, apresentado pela parte autora, Ministério Público do Estado de São Paulo, desprovido.

Trata-se de recurso de apelação, interposto contra a

r. sentença de fls. 1.924/1.928, que julgou improcedente a ação civil pública, objetivando o reconhecimento da prática de ato de improbidade administrativa e a aplicação das sanções previstas na Lei Federal nº 8.429/92. Não sobreveio a condenação da parte vencida ao pagamento dos ônus decorrentes da sucumbência.

A parte autora, Ministério Público do Estado de São Paulo, nas razões recursais, sustentou, em resumo, a inversão do resultado inicial da lide.

O recurso de apelação, tempestivo e isento de preparo, foi recebido nos regulares efeitos, sem a resposta da parte contrária.

A Douta Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se a fls. 1.969/1.994, opinando pelo provimento do inconformismo voluntário.

É o relatório.

O recurso de apelação, apresentado pela parte autora, Ministério Público do Estado de São Paulo, não merece provimento, devendo prevalecer a r. sentença de Primeiro Grau de Jurisdição, que deu a melhor solução ao caso concreto.

Trata-se de ação civil pública, ajuizada pelo Ministério Público Estadual, objetivando o reconhecimento da prática de ato de improbidade administrativa e a aplicação das sanções previstas na

Lei Federal nº 8.429/92, em decorrência da aprovação da Resolução nº 17/12, da Câmara Municipal de Guarujá, que instituiu a Gratificação por Assiduidade e Pontualidade (*GAP*), em favor de servidores públicos efetivos.

Inicialmente, as penalidades constantes da Lei Federal nº 8.429/92, não ostentam a natureza penal, para autorizar a aplicação retroativa das alterações introduzidas por meio da Lei Federal nº 14.230/21, respeitado e preservado, à evidência, o eventual entendimento em sentido contrário.

O artigo 5º, XL, da CF está relacionado, exclusivamente, à Lei Penal, não integrando os princípios informadores do Direito Administrativo Sancionador. E mais. A Lei Federal nº 14.230/21 não estabelece, expressamente, a retroatividade das respectivas normas jurídicas.

Por fim, a jurisprudência do C. STF, firmada, recentemente, por ocasião do julgamento do ARE nº 843.989/PR (*Tema nº 1.199*), em 18.8.22, é no sentido da irretroatividade da Lei Federal nº 14.230/21, com exceção das hipóteses de atos de improbidade administrativa, praticados na modalidade culposa, sem a ocorrência do trânsito em julgado.

Superada a matéria preliminar e prejudicial, enfrenta-se o mérito da lide.

No mérito, os elementos de convicção produzidos

nos autos não autorizam o acolhimento da pretensão deduzida pela parte autora na petição inicial.

Pois bem. É incontroversa a aprovação da Resolução nº 17/12, pela Câmara Municipal de Guarujá, por intermédio da parte ré (*ex-Vereadores*), que instituiu, entre outros assuntos, a Gratificação por Assiduidade e Pontualidade (*GAP*), em favor dos respectivos servidores públicos da referida Casa Legislativa, ocupantes de cargo efetivo.

Entretanto, tal fato é insuficiente, por si só, para a imposição das penalidades previstas na Lei de Improbidade Administrativa. Na realidade, para a eventual viabilização do decreto condenatório é imprescindível a análise da conduta dos agentes públicos.

E, a realidade dos autos indica que a conduta imputada à parte ré, *ex-Vereadores*, não caracteriza a prática de ato de improbidade administrativa, ante a ausência de dolo, culpa grave ou má-fé.

Com efeito. A mera aprovação da Resolução nº 17/12, mediante a participação de membros do Poder Legislativo local, à época dos fatos, é insuscetível de responsabilização civil, por ato de improbidade administrativa, ante a garantia da imunidade material, concedida em favor dos referidos Parlamentares. Confirma-se, para tanto, respectivamente, o disposto nos artigos 29, VIII, da CF e 19 da Lei Orgânica do Município de Guarujá:

*“Art. 29. VIII – inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e **votos no exercício do mandato** e na circunscrição do Município.” (destaques acrescidos)*

*“Art. 19 - Os Vereadores gozam de inviolabilidade por suas opiniões, palavras e **votos no exercício do mandato**, na circunscrição do Município de Guarujá.” (destaques acrescidos)*

Ademais, inexistente comprovação apta e cabal nos autos, no sentido da existência de eventual conluio da parte ré com os beneficiários da Resolução, acima citada, exclusivamente, servidores públicos efetivos.

Além disso, a Câmara Municipal de Guarujá, por ocasião da tramitação do Inquérito Civil nº 328/13, esclareceu que os servidores públicos da Casa Legislativa não foram incluídos na reforma administrativa, promovida pelo Poder Executivo local, acarretando a revogação de benefícios, até então, comuns a ambos os poderes.

Desta forma, em homenagem à necessidade de manutenção de tratamento isonômico, sobreveio o seguinte: a) restabelecimento de benefícios funcionais, ante a vigência da Lei Complementar Municipal nº 135/12; b) extensão de outras vantagens, até então, próprias de servidores públicos do Poder Executivo, como, por exemplo, a Gratificação por Assiduidade e Pontualidade, prevista na Lei Municipal nº 3.753/09. (fls. 60 e 64).

Na sequência, verificou-se a manutenção da instauração de Inquérito Civil, por iniciativa do Ministério Público Estadual, consignando que a investigação abrangeria, igualmente, o

Poder Executivo da localidade. E, tal situação reforça, à evidência, a inexistência de conduta irregular da parte ré (*ex-Vereadores*), com a finalidade de burlar à lei, ou então, a recomendação anterior do mesmo Órgão Ministerial, relativamente às Horas Extraordinárias (*fls. 97*).

Mas não é só. O parecer do Diretor Jurídico da Câmara Municipal, é favorável à manutenção do benefício denominado Gratificação por Assiduidade e Pontualidade (*fls. 287/307 e 321*). E, a manifestação do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM, igualmente, é no mesmo sentido (*fls. 308/319*).

Outrossim, a instituição do benefício funcional, ora questionado, ao que parece, implicou economia de recursos públicos, atendendo, de certa maneira, à própria recomendação do Ministério Público Estadual, quanto à necessidade de redução das Horas Extraordinárias (*fls. 286 e 306/307*).

Finalmente, a referida Resolução nº 17/12, da Câmara Municipal de Guarujá, poderia, em tese, ser questionada judicialmente, independentemente do âmbito restrito e específico da Lei Federal nº 8.429/92.

Portanto, a improcedência da ação civil pública, por ato de improbidade administrativa, era mesmo de absoluto rigor, não merecendo nenhuma alteração, inclusive, relativamente aos ônus decorrentes da sucumbência, nos exatos termos da fundamentação.

Ante o exposto, **NEGA-SE PROVIMENTO** ao



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

recurso de apelação, apresentado pela parte autora, Ministério Público do Estado de São Paulo, ratificando, na íntegra, a r. sentença recorrida, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

FRANCISCO BIANCO

Relator