



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE PIRAPOZINHO

FORO DE PIRAPOZINHO

1ª VARA JUDICIAL

RUA CARLOS ALBERTO LEITE BOULHOSA, 525, Pirapozinho - SP -
CEP 19200-000

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

SENTENÇA

Processo Digital nº: **1001707-49.2018.8.26.0456**
 Classe - Assunto: **Ação Civil Pública - Dano ao Erário**
 Requerente: **Ministério Público do Estado de São Paulo**
 Requerido: **Elias Natalino Pereira e outros**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **ADRIANO CAMARGO PATUSSI**

Vistos.

Trata-se de **AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** movida pelo **Ministério Público do Estado de São Paulo** contra **Elias Natalino Pereira, Lindolfo José Vieira da Silva, Ana Cláudia Gerbasi Cardoso, Fernando Assef Sábia, Rubens Ferreira Sanches, Marcos José de Vasconcelos e Vieira e Gerbasi – Advogados Associados**.

Visa à condenação dos réus por suas condutas ímprobas, cuja previsão está no artigo 11, *caput*, ambos da Lei 8.429/92, impondo-lhes as cominações previstas no artigo 12 da Lei 8.429/92, pela contratação direta e desnecessária do escritório Vieira e Gerbasi Advogados Associados no ano de 2013, com o objetivo de defender o município de Tarabai junto ao Tribunal de Consta do Estado de São Paulo, fora das hipóteses de inexigibilidade de licitações previstas em lei. Diz que o Município suportou dano ao seu erário no valor de R\$ 365.954,66.

Parte ré notificada para os fins do disposto no artigo 17, § 7º da Lei 8.429/92 (redação antiga).

Inicial recebida.

Eis a síntese do necessário.

FUNDAMENTO e DECIDO

Julgo o processo no estado em que se encontra, não havendo necessidade de outras provas além das documentais já juntadas aos autos (artigo 17, §10-B, inciso I e §11, todos da Lei 8.429/92)

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

(...)

§ 10-B. Oferecida a contestação e, se for o caso, ouvido o autor, o juiz



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE PIRAPOZINHO

FORO DE PIRAPOZINHO

1ª VARA JUDICIAL

RUA CARLOS ALBERTO LEITE BOULHOSA, 525, Pirapozinho - SP -
CEP 19200-000

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

I - procederá ao **juízo conforme o estado do processo**, observada a eventual inexistência manifesta do ato de improbidade;

(...)

§ 11. Em qualquer momento do processo, verificada a inexistência do ato de improbidade, o juiz julgará a demanda improcedente.

Acrescento que "*a necessidade da produção de prova há de ficar evidenciada para que o julgamento antecipado da lide implique em cerceamento de defesa. A antecipação é legítima se os aspectos decisivos estão suficientemente líquidos para embasar o convencimento do Magistrado*" (STF - RE 101.171-8-SP).

O pedido é **improcedente**.

A Lei Federal 14.230, de 25 de outubro de 2021, alterou a Lei Federal 8.429, trazendo importantes mudanças acerca do tema improbidade administrativa. Algumas dessas alterações evidentemente mais benéficas aos réus e, por isso, devem retroagir.

Destaco que a nova lei expressamente determina a aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador:

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.

(...)

§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador

A propósito, o Superior Tribunal de Justiça já assentou que "*o tema insere-se no âmbito do Direito Administrativo sancionador e, segundo doutrina e jurisprudência, em razão de sua proximidade com o Direito Penal, a ele se estende a norma do artigo 5º, XVIII, da Constituição da República, qual seja, a retroatividade da lei mais benéfica*" (REsp 1.353.267; e, em idêntico sentido, o RMS 37.031).

A 2ª Turma do mesmo tribunal decidiu que o "*processo administrativo disciplinar é uma espécie de direito sancionador. Por essa razão, (...) o princípio da retroatividade mais benéfica deve ser aplicado também no âmbito dos processos administrativos disciplinares*" (AgInt no MS 64.486), e "*A retroação da lei mais benéfica é um princípio geral do Direito Sancionatório, e não apenas do Direito Penal. (...) se a lei superveniente deixa de considerar como infração um fato anteriormente assim considerado, ou minimiza uma sanção aplicada a uma conduta infracional já prevista, entendo que tal norma deva retroagir para beneficiar o infrator. Constatado, portanto, ser possível extrair do artigo 5º, XL, da Constituição da República princípio implícito do Direito Sancionatório, qual seja: a lei mais benéfica retroage*" (RESP 1.153.083).

No mesmo sentido recente precedente do Tribunal de Justiça do estado de São



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE PIRAPOZINHO

FORO DE PIRAPOZINHO

1ª VARA JUDICIAL

RUA CARLOS ALBERTO LEITE BOULHOSA, 525, Pirapozinho - SP -
CEP 19200-000

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Paulo:

APELAÇÃO CÍVEL. Ação civil pública. Pretensão direcionada a ex-prefeito do Município de Nipoã. 1. Improbidade administrativa. Gastos excessivos com combustível nos exercícios de 2014 e 2015 e falhas nas licitações realizadas para a aquisição do produto no referido período. Sentença de parcial procedência. 2. Processo licitatório realizado no ano de 2014 que não observou pesquisa de preços. Pregão Presencial efetivado no ano de 2015, cuja cotação preliminar de preços ocorreu em dia anterior à sessão pública. Prejuízo ao erário no gasto excessivo, não se falando em superfaturamento de preços. Pregões que foram regularmente publicados, havendo competição entre os interessados. Dolo não configurado sob esse aspecto. Comportamento negligente, mas ausência de má-fé com relação às discrepâncias apontadas. 3. Excesso de gastos com combustíveis nos anos de 2014 e 2015 comprovados. Ao menos não justificadas com fatos novos ou supervenientes. Significativa elevação de consumo que corresponde no ano de 2013 a R\$438.252,16 e passou a R\$706.140,22 em 2014 e R\$909.874,92 no ano de 2015. Alegação no sentido de que houve aumento da frota, o que justificaria a elevação dos gastos. Inocorrência. Municipalidade que possuía 41 veículos no ano de 2014 e passou a ter 44 veículos em 2015, quantia insuficiente para justificar o consumo excessivo no importe de R\$98.317,82. Situação que foi identificada pelo Tribunal de Contas, que alertou o ex-Prefeito em diversas oportunidades acerca do gasto desordenado com combustível. 4. Controle de percurso e quilometragem de parte da frota que vinha sendo realizado e que poderia ter sido observado com relação aos demais veículos públicos. Laudo elaborado pelo CAEX que apontou ausência no controle de abastecimentos, de quilometragem e horas de uso. 5. Desvio de finalidade evidenciada. Dever indissociável da função pública exercida, que nasce da própria Carta Constitucional, das Leis nº 8.429/92 e 4.320/64. Responsabilidade que recai sobre o gestor da Municipalidade que tem o dever de zelar pelo dinheiro público, inerente à sua função o controle e fiscalização das contas desembolsadas sob o seu mandato. Negligência configurada no trato do dinheiro público. Despreparo na condução da faina do cargo. 6. Violação ao artigo 10, inciso X, da Lei nº 8.429/92. Ato de improbidade administrativa caracterizado de forma culposa. Redação originária. 7. **Superveniência da Lei n. 14.203/2021 que, em seu artigo 1º, § 4º estabelece ao sistema de improbidade a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador. Retroatividade da norma mais benéfica, por disposição específica da mesma (art. 1.º §4.º). Supressão das modalidades culposas. Atos de improbidade administrativa somente dolosos, não verificados na espécie. Ausência de má-fé no trato com o dinheiro público ou obtenção de vantagem. Negligência durante a gestão. 8. Sentença reformada.** Decreto de improcedência da ação. Recurso provido". (TJSP; Apelação Cível 1001594-31.2019.8.26.0369; Relator (a): Oswaldo Luiz Palu; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Monte Aprazível - 2ª Vara; Data do Julgamento: 10/11/2021; Data de Registro: 10/11/2021).

Sobre a necessidade de **conduta dolosa** para configurar o ato de improbidade administrativa, passou a prever o § 1º, do artigo 1º.

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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE PIRAPOZINHO

FORO DE PIRAPOZINHO

1ª VARA JUDICIAL

RUA CARLOS ALBERTO LEITE BOULHOSA, 525, Pirapozinho - SP -
CEP 19200-000

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

termos desta Lei.

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as **condutas dolosas** tipificadas nos **arts. 9º, 10 e 11** desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.

Por sua vez, o § 2º, do mesmo artigo, trouxe a exigência de comprovação do **dolo específico** do agente:

§ 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.**

No mesmo sentido é o teor do §3º, de tal artigo:

§ 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.

Seguindo a mesma ideia, dispõe os §§ 1º e 2º, do artigo 11:

Art. 11. 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:

(...)

§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.587, 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.**

§ 2º **Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei.**

Ainda:

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 março de 2015 (Código de Processo Civil):

(...)

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

Dolo específico, especialmente para os fins de caracterização de ato de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE PIRAPOZINHO

FORO DE PIRAPOZINHO

1ª VARA JUDICIAL

RUA CARLOS ALBERTO LEITE BOULHOSA, 525, Pirapozinho - SP -
CEP 19200-000

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

improbidade, é o ato eivado de má fé. O erro grosseiro, a falta de zelo com a coisa pública, a negligência, podem até ser punidos em outra esfera, de modo que não ficarão necessariamente impunes, mas não mais caracterizarão atos de improbidade. Busca-se, agora, a punição do desonesto e não do incompetente.

Com efeito, o dolo do agente para toda e qualquer conduta tipificada na lei de Improbidade Administrativa passa a ser específico: **consciência + vontade + finalidade de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade**

Em suma, friso três pontos importantes relacionados às alterações da Lei de Improbidade: a) elas devem retroagir; b) deixou-se de punir a conduta culposa do agente; c) passou-se a exigir o dolo específico, não bastando o dolo genérico.

Traçadas essas premissas, passo à análise dos autos.

Na inicial, o Ministério Público tipificou a improbidade com lastro no artigo 11, da Lei Federal 8.429/92, em sua versão original que, como dito, não fazia expressa referência ao dolo específico.

Sustenta-se que houve a contratação direta, desnecessária e irregular do escritório Vieira e Gerbasi Advogados Associados no ano de 2013, com o objetivo de defender o município de Tarabai junto ao Tribunal de Consta do Estado de São Paulo, fora das hipóteses de inexigibilidade de licitação previstas em lei.

Em resumo, busca-se o reconhecimento do ato de improbidade porque o Município pagou ao escritório contratado por serviços que poderiam e deveriam ser executados pelo funcionalismo público municipal.

Ainda, para além da desnecessidade de contratação de escritório de advocacia, afirma-se que os serviços contratados não guardam natureza singular, muito menos eram complexos ao ponto de se permitir a dispensa da licitação, sendo que o objeto da contratação direta seria, em verdade, beneficiar o enteado do prefeito, o requerido Fernando Assef Sápia.

Também, os valores pagos pela Prefeitura de Tarabai ao contratado teriam representado dano ao erário, uma vez que a dispensa da licitação, fora das hipóteses legais, teria impossibilitado a municipalidade de selecionar a melhor proposta.

Nesse contexto, deveria o autor apresentar a justa causa como condição da ação, exigindo-se suporte probatório mínimo que se relacione a indícios de autoria, materialidade de uma conduta típica e prova do **dolo específico**, de modo que, na inexistência desses elementos sem qualquer justificativa plausível, não é possível o recebimento da exordial, como na hipótese em testilha.

In casu, a conduta descrita na inicial não veicula tese de que a parte ré agiu dolosamente para o *fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade* (art. 11, §§1º e 2º). Ou seja, não descreve a *vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito* (art. 1º, §§2º e 3º).

Destarte, ainda que se possar afirmar ter havido uma má-gestão, por



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE PIRAPOZINHO

FORO DE PIRAPOZINHO

1ª VARA JUDICIAL

RUA CARLOS ALBERTO LEITE BOULHOSA, 525, Pirapozinho - SP -
CEP 19200-000

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

incompetência, desleixo, falta de zelo ou erro dos envolvidos, não há imputações claras e objetivas de fraude, má-fé e desonestidade.

Assim, não cogitando a inicial de conduta ímproba praticada nos termos da nova legislação e já tendo ela sido recebida na vigência da lei anterior, é caso de se realizar o julgamento antecipado da lide, afinal de nada adianta avançar à fase instrutória.

Nesse contexto, a improcedência do pedido é medida que se impõe, uma vez que, como dito, não demonstrada a existência de ato de improbidade.

Ante o exposto, com análise do mérito, na forma do artigo 487, I, do CPC c/c artigo 17, §10-B, inciso I e §11, da Lei 8.429/92, **JULGO IMPROCEDENTE** o pedido.

Custas na forma da lei.

Publique-se. Intime-se

Pirapozinho, 03 de março de 2022.

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