



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO CARLOS**  
**FORO DE SÃO CARLOS**  
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

**SENTENÇA**

Processo Digital nº: **1007546-55.2014.8.26.0566**  
 Classe - Assunto: **Ação Civil de Improbidade Administrativa - Violação aos Princípios Administrativos**  
 Requerente: **MINISTERIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Requerido: **'MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS e outros**

Justiça Gratuita

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **GABRIELA MULLER CARIOBA ATTANASIO**

Vistos.

O Ministério Público do Estado de São Paulo ingressou com a presente ação civil pública de improbidade administrativa contra o MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS, PAULO ROBERTO ALTOMANI, ANTONIO CARLOS PARIS, CLAYTON RENATO RANGEL DOS SANTOS, EDUARDE PEREIRA DOS SANTOS, FABIANA TADEU COLMATI, JOSEANE SILVIA MILEO DE SOUZA, LAURIE TACIN LUBEC, LILIAN DIANA FLORIDO, ADRIANO JOSÉ DE SNATI, ALEXANDRO TEIXEIRA FRANCO, WILSON RIBEIRO NOVAES, ANTONIO JOSÉ MEASSI, APARECIDA DE LURDES DE OLIVEIRA ESPIM, BRUNO LUIZ VEIGA AVANÇO, BRUNO RAFAEL MARQUES ZANCHIETA, CARISTHON ROBERTO VIEIRA DA SILVA, CARLA CARISANI PEPPINO, CARLOS ALBERTO GOMIDE, CAROLINA MARTINEZ CHAMAS, APARECIDO BENEDITO VEIGA, ARIANE GISELE DE OLIVEIRA, ARIANE GISELE DE OLIVEIRA, ARNALDO ANTONIO DOS SANTOS, BENEDITO ANIVALDO SOARES, AMARO LUIZ LIMA FILHO, CLÁUDIA FERNANDA CARVALHO, DAIANA FERNANDA DO NASCIMENTO, CÉSAR SERINO DA SILVA, FÁTIMA CRISTINA ALVES DE OLIVEIRA, DUVILIO FÉLIX BARBOSA, FLÁVIO FERREIRA DE LIMA, GISELE AMATO MASSON, GIUVANA ALESSANDRA MUNNO, GUILHERME PETILI CEREDA, JURACI DE JESUS, EDNA APARECIDA DAVALLE, ISABEL KLEINDINSK GAMA, ISRAEL DE OLIVEIRA, JESSICA PATRÍCIA FORNAZIERI, ELIANE APARECIDA DOS SANTOS, JOÃO

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SÃO CARLOS

FORO DE SÃO CARLOS

VARA DA FAZENDA PÚBLICA

RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760

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

CARLOS DE OLIVEIRA, JOSÉ CARLOS DE JESUS BERTACINI, JOSÉ JÚLIO DA SILVA FILHO, JOSÉ LUIZ GOMES JÚNIOR, JOSÉ TADEU FINOCCHIO, JOSIMAR DE SALES, VANESSA APARECIDA FRANCELIN, JAQUELINE DE ARAÚJO TOMAZINI, ISAAC BEN HUR, KEZIA NONATO DE SOUZA INÁCIO, LARISSA FERNANDA DE CAMPOS, LÍDIO MIGLIATI, LUIZ GIGLIOTI JÚNIOR, MAISA FERREIRA, MARILZA DA SILVA BARBOSA, NAIARA CRISTINA MENDES, MARLENE DE FÁTIMA FRANÇA PEDRO, MARIA PEREIRA DE LIMA, NEUSA DE FÁTIMA QUINTINO DE SOUZA MONSIGNATI, NOEMIA APARECIDA SABINO DE OLIVEIRA BUENO, LAHYSSA PEREIRA NINEL, OSMARA SARAIVA PEPE, PATRÍCIA APARECIDA SCAPOLAN, PRISCILA ALVES DE OLIVEIRA, REGINALDO JOSÉ DA SILVA, RENAN NOGUEIRA, RENATA DEROIDE SIMÃO, ROGÉRIO NUNES, SANDRA MARÁ MARTINS GARBUIO, SÉRGIO LUIZ DA SILVA, SANDRA REGINA DE LIMA DUARTE, SILVIA KELLER VILLAS BOAS, SILAS DA CONCEIÇÃO FERREIRA, URGEL JESUS CARVALHO, UMBERTO JOSÉ DONADONI FILHO, VALMIR MORAES DE MATTOS, NAIR ANGÉLICO FRANCISCO, VERA LÚCIA CARDOSO, MUNIR ROBERTO KABBACK, IVAND O AMARAL, ANA CLÁUDIA LUVISOTTO, ANA LÚCIA FERREIRA, ANTÔNIO ROBERTO RUIZ ALVES e GIOVANE EDUARDO DOS SANTOS, sustentando que, em inquérito civil instaurado, foram constatadas irregularidades nos seguintes cargos em comissão: a) Assessor Técnico de Departamento, Assessor Especial de Secretaria, Assessor Especial de Desenvolvimento Pessoal, Assessor de Assuntos Estratégicos, criados pelo artigo 6º, incisos IV, V, VI e VII, da Lei Municipal nº 16.510/13; b) Assessor do Parque Ecológico; c) Assessor de Controle da Dívida Fundada; d) Assessor de Projetos; e) Assessor de Planejamento I; f) Assessor de Ouvidoria; g) Assessor de Participação Popular e Chefe de Divisão, criados pelo artigo 29 e Anexo I, da Lei Municipal nº 14.845/08. Aduz que os servidores indicados no polo passivo desta ação foram ouvidos e, ao esclarecerem realmente as atividades que exerciam, verificou-se que estavam inseridas em rotinas administrativas, recebendo e dando andamento em processos administrativos, digitando ofícios, fazendo Atas de reuniões ou outros serviços de mero expediente ou burocráticos, fora dos níveis de direção, chefia e assessoramento e que não exigiam qualquer vínculo


**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
**COMARCA DE SÃO CARLOS**
**FORO DE SÃO CARLOS**
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**
**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

especial de confiança, em flagrante desobediência ao comando previsto no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal. Ressaltou a ocorrência de prática de ato de improbidade administrativa pela nomeação em cargo em comissão das pessoas supramencionadas, caracterizador de favorecimento pessoal, com violação dos princípios constitucionais da moralidade, legalidade, impessoalidade e eficiência, que informam a administração pública, nos termos do artigo 37, da Constituição Federal.

Requeru a concessão de liminar para: *(i)* determinar ao Município de São Carlos que, no prazo de 120 dias, promovesse a exoneração dos servidores ocupantes dos referidos cargos em comissão que ainda estivessem em exercício, com sujeição a multa diária de R\$ 20.000,00; *(ii)* que fosse decretada a indisponibilidade de bens do requerido Paulo Altomani, para garantir o ressarcimento dos danos, correspondentes aos vencimentos pagos no período aos servidores, e da multa civil prevista na Lei de Improbidade Administrativa, até o limite estimado de R\$ 12.592.920,00, adotando-se as medidas elencadas nas alíneas "a" a "c".

Ao final, pugnou pela procedência dos seguintes pedidos:

a) seja declarada, incidentalmente, a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 14.845/08, no tocante aos dispositivos 29 e Anexo I, que cria os cargos em comissão de assessor do parque ecológico, assessor de controle da dívida fundada, assessor de projetos, assessor de planejamento I, assessor de ouvidoria, assessor de participação popular e de chefe de divisão, bem como a do artigo 6º, incisos IV, V, VI e VII da Lei Municipal 16.510/13, em relação à criação dos cargos em comissão de assessor de assuntos estratégicos, assessor técnico de departamento, assessor especial de desenvolvimento de pessoal e assessor especial de secretaria;

b) sejam declaradas nulas as portarias de nomeações dos servidores;

c) condenação do Município de São Carlos em obrigação de fazer, consistente em promover, de imediato, a contar da intimação, a exoneração dos servidores ocupantes dos cargos em comissão e funções gratificadas, sob pena de multa diária;

d) condenação do correquerido Paulo Roberto Altomani a devolver aos cofres públicos do Município de São Carlos todas as verbas pagas aos servidores nomeados na sua gestão, segundo a relação apresentada; perda da função pública que estiver


**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
**COMARCA DE SÃO CARLOS**
**FORO DE SÃO CARLOS**
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**
**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

exercendo por ocasião do trânsito em julgado da sentença; suspensão dos direitos políticos pelo prazo de até dez anos; pagamento multa civil de duas vezes o valor dano causado, representado pela somatória dos valores pagos aos servidores, e a imposição de pena de 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 cinco a dez anos; seja determinada a indisponibilidade de seus bens, até o limite de valor acima indicado, adotando-se as medidas para averbação dessa constrição.

Pela decisão de fls. 479/484, foi indeferido o pedido de antecipação dos efeitos da tutela, em relação à indisponibilidade dos bens do correquerido Paulo Roberto Altomani. Desta decisão, o Ministério Público interpôs Agravo de Instrumento (fl. 485), que está pendente de julgamento.

Intimado a se manifestar sobre o pedido liminar, no prazo de 72 horas, o Município de São Carlos pugnou pelo seu indeferimento (fls. 520/532), alegando ausência dos requisitos. Ressaltou, naquela ocasião, que grande parte dos requeridos são servidores efetivos da Administração municipal e foram alçados a função de confiança. Invoca o Princípio da Continuidade do Serviço Público, ausência de má-fé da autoridade responsável pela contratação, inexistência de ato de improbidade administrativa e de danos aos cofres públicos.

Às fls. 672/673 foi deferida a antecipação da tutela, determinando-se ao Município de São Carlos que procedesse à exoneração dos servidores requeridos, dos cargos em comissão, que ainda estivessem em exercício, no prazo de 120 dias, sob pena de multa diária de R\$ 500,00 (quinhentos reais). Desta decisão, a municipalidade interpôs Agravo de Instrumento (fls. 712), ao qual foi negado provimento.

O requerido Paulo Altomani apresentou sua defesa preliminar, nos termos do artigo 17, § 7º da Lei nº 8.429/92, sustentando, preliminarmente, inépcia da inicial e falta de interesse processual. Alegou, ainda, inexistência de ato de improbidade administrativa e de prejuízo ao erário público. Requereu a extinção do processo sem resolução do mérito (fls. 683/702).

Manifestou-se o Ministério Público pugnando pelo recebimento da petição



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO CARLOS**  
**FORO DE SÃO CARLOS**  
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

inicial (fls. 727/728).

Pela decisão de fls. 730/732 foi afastada a preliminar de inépcia da inicial, bem como recebida a petição inicial.

O Município de São Carlos encaminhou aos autos as portarias de exoneração dos servidores mencionados na petição inicial (fls. 736/836).

Os réus foram citados, pessoalmente ou por edital, apresentando suas contestações por advogado constituído ou pela Defensoria Pública que exerceu o *munus* de Curador Especial.

Contestações: Silvia Keller Vilas Boas (fls. 1096/1122); Carla Carisani Peppino (fls. 1220/1227); Ana Cláudia Luvisoto (fls. 1233/1240); Gilele Amato Masson (fls. 1281/1289); Eliane Aparecida dos Santos (fls. 1314/1341); Luiz Giglioti Júnior (fls. 1420/1428); Reginaldo José da Silva (fls. 1449/1450); Adriano José de Santei (fls. 1453/1454); José Luiz Gomes Júnior (fls. 1457/1483); Silas da Conceição Ferreira (fls. 1560/1568); Guilherme Petili Cereda (fls. 1574/1578); Sandra Mará Martins Garbuio (fls. 1588/1610); Rogério Nunes (fls. 1614/1640); Caristhon Roberto Vieira da Silva (fls. 1719/1741); Aparecido Benedito Veiga (fls. 1761/1775); Neusa de Fátima Quintino de Souza Monsignati (fls. 1784/1806); José Carlos de Jesus Bertacini (fls. 1812/1818); Laurie Tacin Lubek (fls. 1821/1835); Giovane Eduardo dos Santos (fls. 1842/1856); Jessica Patrícia Fornazieri (fls. 1863/1877); Noemia Aparecida Sabino de Oliveira (fls. 1884/1898); Patrícia Aparecida Scapolan (fls. 1904/1918); Valmir Moraes de Matos (fls. 1924/1946); Valmir Moraes de Matos (fls. 1955/1977); Juraci de Jesus (fls. 1980/1983); César Serino da Silva (fls. 1986/1992 repetição às fls. 1993/1999 e 2000/2006); Israel de Oliveira, Lide Migliati e Sandra Regina Lima Duarte (fls. 2012/2077); Wilson Ribeiros Novaes (fls. 2036/2039); Clayton Renato Rangel dos Santos (fls. 2043/2044); Umberto José Danodoni Filho (fls. 2046/2047); Renan Nogueira (fls. 2046/2050); Sérgio Luiz da Silva (fls. 2054/2055); Flávio Ferreira Lima (fls. 2060/2061); Carlos Alberto Gomide (fls. 2069/2083); Carolina Martinez Chamas (fls. 2089/2103); Naiara Cristina Mendes (fls. 2124/2146); Ariane Gisele de Oliveira (fls. 2154/2159); Alexandre Teixeira Franco (fls. 2162/2168); Arnaldo Antonio dos Santos (fls. 2172/2176); Antonio José Meassi (fls. 2182/2204); Urgel Jesus Carvalho (fls. 2209/2223); Josimar de Sale (fls. 2229/2243);





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SÃO CARLOS

FORO DE SÃO CARLOS

VARA DA FAZENDA PÚBLICA

RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760

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

Priscila Alves de Oliveira (fls. 2249/2263); Jose Júlio da Silva Filho (fls. 2269/2272); Maisa Ferreira (fls. 2283/2297); Fátima Cristina Alves de Oliveira (fls. 2303/2307); Munir Roberto Kabbach (fls. 2312/2316); Vanessa Aparecida Francelin (fls. 2319/2325); Izabel Kleindisnisk Gama (fls. 2328/2329); Issac Ben Hur Almeida da Silva (fls. 2342/2356); Aparecida de Lourdes de Oliveira Espim e Marlene de Fátima França Pedro (fls. 2363/2366 – repetição em 2369/2372); João Carlos de Oliveira (fls. 2376/2390); Duvilio Félix Barbosa (fls. 2416/2430); Osmara Saraiva Pepe (fls. 2436/2437); Lahyssa Pereira Nineli (fls. 2445/2450); Fátima Tadeu Colmati (fls. 2530/2537).

O Município de São Carlos manifestou-se às fls. 2566/2570, pugnando pelo acompanhamento do feito como terceiro interessado.

Foi determinada a expedição de ofício à Defensoria Pública Estadual, para indicação de curador especial aos requeridos Antonio Roberto Ruiz Aves, Benedito Anivaldo Soares, Bruno Luiz Veiga Avanço, Diana Fernanda do Nascimento, Edwarde Pereira dos Santos, Larissa Fernanda de Campos e Marilza da Silva Barbosa, citados por edital, conforme certidão de fls. 2572.

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo, no exercício da Curadoria Especial dos requeridos citados por edital, apresentou contestação por negativa geral (fls. 2602/2603), pugnando pela pesquisa de endereços relativos aos requeridos citados por edital.

Com base nas diligências efetuadas, restaram frutíferas as citações pessoais de Antônio Roberto Ruiz Aves; Benedito Anivaldo Soares; Daiana Fernanda do Nascimento; Edwarde Pereira Dos Santos; Larissa Fernanda De Campos; e Marilza da Silva Barbosa, os quais contestaram a ação.

Contestações: Benedito Anivaldo Soares ( fls. 2702/2703); Larissa Fernanda de Campos (fls. 2711/2718); Edwarde Pereira dos Santos (fls. 2733/2736); Daina Fernanda do Nascimento (fls. 2751/2763); Marilza da Sliva Barbosa (fls. 2781/2795); Antonio Roberto Ruiz Alves (fls. 2802/2813).

Os réus Bruno Luiz Veiga Avanço e Paulo Roberto Altomani, apesar de citados (fls. 3047 e 1310), não contestaram a ação (fls. 3048 e 3053).

Manifestação do Ministério Público às fls. 3058/3075. Requer seja



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO CARLOS**  
**FORO DE SÃO CARLOS**  
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

declarada a revelia de Paulo Roberto Altomani, bem como a precedência da demanda, por entender ter restado nítida a existência de ato de improbidade administrativa ao efetivar nomeações com dispensa de concurso público. Em relação aos demais réus, requereu a extinção do feito, uma vez que foram todos exonerados, tendo a ação perdido o objeto.

**É o relatório.**

**Fundamento e decido.**

O processo comporta imediato julgamento, a teor do disposto no inciso I do art. 355, do Código de Processo Civil, tratando-se de matéria de direito a ser apreciada, sendo satisfatória a prova documental já existente nos autos para apreciação das questões fáticas.

Inicialmente, decreto a revelia dos requeridos Bruno Luiz Veiga Avanço e Paulo Roberto Altomani, uma vez que, apesar de citados, não apresentaram contestação.

Assevero, contudo, que, em se tratando de ação de improbidade administrativa, a revelia não conduz, necessariamente, à presunção de veracidade dos fatos alegados na inicial, diante da indisponibilidade do bem objeto do processo.

Nesse sentido:

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.** Ação proposta visando à responsabilização do Prefeito de Guataporã por aplicação de insuficientes recursos em ensino, fraude em contabilização de despesas, descumprimento do limite de gastos quanto às despesas de pessoal, realização de despesa imprópria e déficit na execução orçamentária. **REVELIA EFEITO DIREITOS INDISPONÍVEIS AFASTAMENTO -Em ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas na Lei 8.492/1992, que atingem liberdades políticas, manifestamente indisponíveis, a revelia não induz à presunção instituída no art. 319 do CPC. Ainda que fossem aplicáveis os efeitos da revelia ao caso concreto, tal situação não induziria a um julgamento de procedência, conforme o princípio do livre convencimento motivado do juiz.** **DANO AO ERÁRIO** Para a caracterização de ato de improbidade administrativa que importe em dano ao erário se faz necessária a prova do dano, embora prescindível a demonstração de dolo, uma vez que tal conduta admite a forma culposa. Dano em questão que é material e deve ser efetivamente comprovado, sendo inadmissível a presunção ou estimativa. Dano


**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
**COMARCA DE SÃO CARLOS**
**FORO DE SÃO CARLOS**
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**
**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

não configurado. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DOLO - O ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública só admite a forma dolosa - Precedentes do STJ Elemento subjetivo do tipo não demonstrado Sentença de improcedência mantida. Recursos não providos. (TJSP - Apelação nº 0064083-50.2009.8.26.0506 - Relator(a): Leonel Costa; Comarca: Ribeirão Preto; Órgão julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 24/02/2016; Data de registro: 25/02/2016).

A preliminar alegada pelo requerido Paulo Roberto Altomani foi apreciada, por ocasião do recebimento da inicial (fls. 730/732).

No mérito, o pedido comporta parcial acolhimento.

O art. 37, II da Constituição Federal evidencia que a regra, em nosso sistema constitucional, é de a investidura em cargo público dar-se após aprovação em concurso público.

Tal norma é excepcionada pelo art. 37, V da Constituição Federal, que autoriza a livre nomeação e exoneração para cargos em comissão.

Ocorre que, para não esvaziar a regra, a própria Constituição Federal estabelece que, para esses cargos, a nomeação terá como finalidade o exercício, pelo servidor, de atribuições de direção, chefia ou assessoramento, e nenhuma outra mais.

Entende-se que somente nesses casos justifica-se a superação da regra do concurso público, pois tais atribuições pressupõem um especial vínculo de confiança entre o agente público e o nomeado.

É claro, portanto, que a nomeação para cargos e funções de livre nomeação e exoneração não deve dar-se para o exercício de atribuições meramente técnicas ou burocráticas.

Tal finalidade é proscria por lei, sendo possível a análise, pelo Poder Judiciário, da finalidade do Administrador Público, ao exercer determinada competência.

Se a finalidade legal não é respeitada pelo Administrador Público, nasce o vício do desvio de função, ou desvio de finalidade, ou desvio de poder, que se dá “quando o agente se serve de um ato para satisfazer finalidade alheia à natureza do ato utilizado” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. Malheiros.




**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
**COMARCA DE SÃO CARLOS**
**FORO DE SÃO CARLOS**
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**
**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

São Paulo: 2006. 23ª Ed. pp. 390).

“A atividade administrativa sendo condicionada, pela lei, à obtenção de determinadas consequências, não pode o administrador, ao exercê-la, ensejar consequências diversas das visadas pelo legislador. Os atos administrativos devem procurar atingir as consequências que a lei teve em vista quando autorizou a sua prática” (SEABRA FAGUNDES, Miguel. O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário. 8ª Ed. Forense. Rio de Janeiro: 2010. pp. 87).

No caso em tela, temos que o fim legal do poder administrativo de livre nomeação e exoneração para os cargos em comissão e funções de confiança é de que os nomeados exerçam de fato funções de chefia, direção ou assessoramento, que exijam vínculo especial de confiança com o Administrador Público para o seu desempenho.

No caso concreto, é possível concluir que houve desvio de finalidade, pois o requerido exerceu a competência que possuía em abstrato (de nomear pessoa para cargo em comissão ou função de confiança) para alcançar uma finalidade não contemplada na norma jurídica que lhe outorgou tal atribuição, uma vez que os nomeados não exerciam, de fato, atribuições de chefia, direção ou assessoramento, como exige o art. 37, V da Constituição Federal, conforme depoimentos feitos por eles, constantes dos autos.

Os cargos ocupados tinham atribuições desempenhadas que não exigiam qualquer vínculo íntimo e subjetivo de confiança. Executavam funções eminentemente técnicas.

Incidu, portanto, no ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, I da Lei nº 8.429, qual seja: “*praticar ato [nomeação para cargo em comissão] visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência [exercício, pelo nomeado, de funções meramente burocráticas, subalternas ou técnicas, desvirtuadas da regra do art. 37, V da CF]*”.

Não há que se falar em ausência de dolo, pelo fato de existir lei municipal prevendo o cargo, pois houve desrespeito à Constituição Federal, cuja regra basilar é a nomeação por concurso público, não podendo o requerido alegar desconhecimento, mormente em se considerando a sua qualificação profissional: Engenheiro e ex-reitor da Universidade Federal de São Carlos.


**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
**COMARCA DE SÃO CARLOS**
**FORO DE SÃO CARLOS**
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**
**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

Conforme ressaltado em julgado de lavra da Ministra Eliana Calmon: “Diante das Leis de Improbidade e de Responsabilidade Fiscal, inexistente espaço para o administrador 'desorganizado', 'desleixado', 'despreparado' e 'despido de senso de direção'. Não se pode conceber, principalmente na atual conjuntura política, que um Prefeito, legitimamente eleito, assuma a administração de um Município e deixe de observar as mais mezinhas regras de direito público e, o que é pior, tentar colocar tais fatos no patamar de 'meras irregularidades'” (REsp. nº 708.170/MG).

Embora os cargos exercidos pelos nomeados tenham sido denominados como sendo em comissão, na prática, reclamavam a realização de atividades técnicas e burocráticas próprias de cargos efetivos que exigem prévia aprovação em concurso público, o que denota a prática de ato de improbidade por quem o admitiu, pois houve desrespeito aos princípios da legalidade e moralidade administrativa, com a aplicação da sanção correlata que, em situações específicas e devidamente fundamentadas, pode ser abrandada para adequação da aplicação da Lei n. 8.429/92 à Constituição Federal.

Nota-se, então, que o requerido se utilizou do dever-poder de nomear servidor para o cargo em comissão ou para função de confiança com finalidade distinta daquela para a qual foi autorizado pela carta constitucional, caracterizando-se o vício do desvio de poder ou desvio de finalidade.

São nulas, portanto, as nomeações, a teor do disposto no § 2º do art. 37, da CF/88, que estabelece:

“ 2º - A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei”.

Em complemento, diz o inciso II, do art. 37 em alusão:

“II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”;

A nulidade em si, porém, no caso concreto, não gera maiores efeitos jurídicos, uma vez que a sua declaração não importa em retorno ao *status quo ante*, pois já produzidos os efeitos, e cessadas, segundo consta, as nomeações indevidas.


**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
**COMARCA DE SÃO CARLOS**
**FORO DE SÃO CARLOS**
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**
**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

O relevo está no fato de que tal ilegalidade configura ato de improbidade previsto no artigo 11, inciso I da Lei nº 8.429/92 (atos que atentam contra os princípios da administração pública), uma vez que se encaixa na definição legal: "praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência".

Saliente-se que não configura ato de improbidade que causa prejuízo ao erário, afastando-se a adequação típica no art. 10 da Lei nº 8.429/92.

Com efeito, consoante entendimento amplamente majoritário na jurisprudência, somente há falar em ressarcimento ao erário caso não tenha havido a contraprestação, isto é, caso os serviços não tenham sido prestados.

No caso em tela, não consta que os nomeados não tenham exercido, de fato, atribuições em prol do poder público – ainda que distintas de atribuições de chefia, direção ou assessoramento.

Sendo assim, o acolhimento do pedido de ressarcimento ao erário importaria em enriquecimento sem causa do Município de São Carlos.

Nesse sentido, o TJSP: *“Ação Civil Pública - Improbidade Administrativa - Contratação de servidor para a função de arqueólogo, sem concurso - Violação do princípio da isonomia e da moralidade administrativa Declaração de nulidade da contratação, com efeitos 'ex tunc' e condenação do agente responsável pelo ato ilegal ao ressarcimento integral do dano provocado aos cofres da Fundação Cultural Cassiano Ricardo, com a devolução de todos os valores pagos - Legitimidade do Ministério Público para a propositura de ação civil pública que visa responsabilizar administradores municipais por ato de improbidade administrativa - Ação que envolve somente pedido de ressarcimento de danos ao erário público e deve ser considerada imprescritível - Inexistência de prova de que os serviços não tenham sido regularmente prestados - Indevido enriquecimento do Poder Público - Afastamento da pena imposta na decisão apelada. Recursos providos”* (Ap. 9058955-56.2009.8.26.0000, Rel. MARIA LAURA TAVARES, 5ª Câmara de Direito Público, j. 06/06/2011, r. 21/06/2011).

No mesmo sentido, também do TJSP: Ap. 9113369-09.2006.8.26.0000, Rel. FERREIRA RODRIGUES, 4ª Câmara de Direito Público, j. 06/06/2011, r. 14/06/2011; Ap. 0313008-59.2009.8.26.0000, Rel. MOACIR PERES, 7ª Câmara de Direito Público, j.


**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
**COMARCA DE SÃO CARLOS**
**FORO DE SÃO CARLOS**
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**
**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

09/05/2011, r. 25/05/2011; Ap. 9101098-36.2004.8.26.0000, Rel. MOACIR PERES, 7ª Câmara de Direito Público, j. 11/04/2011, r. 18/04/2011; Ap. 9218466-32.2005.8.26.0000, Rel. IVAN SARTORI, 13ª Câmara de Direito Público, j. 16/06/2010, r. 02/08/2010).

É importante acentuar, ainda, que os cargos em comissão somente podem destinar-se a funções de chefia, direção e assessoramento, todas elas de caráter específico dentro das funções administrativas. Resulta daí, por conseguinte, que a lei não pode criar tais cargos para substituir outros de cunho permanente e que devem ser criados como cargos efetivos, exemplificando-se os de perito, auditor, médico, motorista e similares. Lei com tal natureza é inconstitucional por vulnerar a destinação dos cargos em comissão, concebida pelo Constituinte (art. 37, V, CF) (CARVALHO FILHO, José dos Santos - "Manual de Direito Administrativo", 27ª ed., São Paulo, Atlas, 2014, p. 617/618).

Nesse sentido também já se manifestou o E. Superior Tribunal de Justiça. PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE - POSSIBILIDADE - EFEITOS. 1. É possível a declaração incidental de inconstitucionalidade, na ação civil pública, de quaisquer leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público. 2. A declaração incidental de inconstitucionalidade na ação civil pública não faz coisa julgada material, pois se trata de controle difuso de constitucionalidade, sujeito ao crivo do Supremo Tribunal Federal, via recurso extraordinário, sendo insubsistente, portando, a tese de que tal sistemática teria os mesmos efeitos da ação declaratória de inconstitucionalidade. 3. O efeito erga omnes da coisa julgada material na ação civil pública será de âmbito nacional, regional ou local conforme a extensão e a indivisibilidade do dano ou ameaça de dano, atuando no plano dos fatos e litígios concretos, por meio, principalmente, das tutelas condenatória, executiva e mandamental, que lhe asseguram eficácia prática, diferentemente da ação declaratória de inconstitucionalidade, que faz coisa julgada material erga omnes no âmbito da vigência espacial da lei ou ato normativo impugnado. 4. Embargos de divergência providos (STJ – EREsp 439.539/DF, Rel. Min. Eliana Calmon, DJU 8.10.03).



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO CARLOS**  
**FORO DE SÃO CARLOS**  
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

Anote-se, por fim, que todos os servidores requeridos foram exonerados dos cargos em comissão, tendo o feito perdido o seu objeto, quanto a este aspecto.

Passo ao exame das sanções aplicáveis.

Inexistiu dano ao erário público, logo não há falar em ressarcimento.

Por outro lado, a Constituição Federal, no art. 37, § 4º, é imperativa no sentido de que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento, “na forma e gradação previstas em lei”. O parágrafo único do art. 12 da Lei n. 8.429/92, da Lei de Improbidade Administrativa, estabelece que “na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”.

Assim, no caso em tela, mostra-se razoável e suficiente a sanção de pagamento de multa equivalente a 10 (dez) vezes a última remuneração do requerido, corrigida com a moeda, admitido o abrandamento, à vista do disposto na Lei n. 8429/92 c.c. Constituição Federal, para efeito de aplicação do princípio da proporcionalidade (cf. Emerson Garcia, Improbidade Administrativa, Ed. Lumen Juris, 2002, p. 406/409, e Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior, Improbidade Administrativa, 4ª Ed. Atlas, 1999, p. 215/216).

O valor deve servir como forma de desestímulo à reiteração de condutas semelhantes e resgate da legitimidade e autoridade do Direito Público vigente.

Ante o exposto, ratificando os termos da decisão liminar, julgo extinto o processo, com resolução do mérito e PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido, para:

1) Declarar, incidentalmente, a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 14.845/08, no tocante aos dispositivos 29 e Anexo I, que cria os cargos em comissão de assessor do parque ecológico, assessor de controle da dívida fundada, assessor de projetos, assessor de planejamento I, assessor de ouvidoria, assessor de participação popular e de chefe de divisão, bem como a do artigo 6º, incisos IV, V, VI e VII da Lei Municipal 16.510/13, em relação à criação dos cargos em comissão de assessor de assuntos estratégicos, assessor técnico de departamento, assessor especial de desenvolvimento de pessoal e assessor especial de secretaria;





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**COMARCA DE SÃO CARLOS**

**FORO DE SÃO CARLOS**

**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**

**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**

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

2) Anular as Portarias que nomearam os servidores Antônio Carlos Paris, Clayton Renato Rangel Dos Santos, Edwarde Pereira dos Santos, Fabiana Tadeu Colmati, Joseane Silvia Mileo de Souza, Laurie Tacin Lubec, Lilian Diana Florido, Adriano José de Snati, Alexandro Teixeira Franco, Wilson Ribeiro Novaes, Antônio José Meassi, Aparecida de Lurdes de Oliveira Espim, Bruno Luiz Veiga Avanço, Bruno Rafael Marques Zanchieta, Caristhon Roberto Vieira da Silva, Carla Carisani Peppino, Carlos Alberto Gomide, Carolina Martinez Chamas, Aparecido Benedito Veiga, Ariane Gisele de Oliveira, Ariane Gisele de Oliveira, Arnaldo Antônio Dos Santos, Benedito Anivaldo Soares, Amaro Luiz Lima Filho, Cláudia Fernanda Carvalho, Daiana Fernanda do Nascimento, César Serino da Silva, Fátima Cristina Alves de Oliveira, Duvilio Félix Barbosa, Flávio Ferreira de Lima, Gisele Amato Masson, Giuvana Alessandra Munno, Guilherme Petili Cereda, Juraci de Jesus, Edna Aparecida Davalle, Isabel Kleindinsk Gama, Israel de Oliveira, Jessica Patrícia Fornazier, Eliane Aparecida dos Santos, João Carlos de Oliveira, José Carlos de Jesus Bertacini, José Júlio da Silva Filho, José Luiz Gomes Júnior, José Tadeu Finocchio, Josimar de Sales, Vanessa Aparecida Francelin, Jaqueline de Araújo Tomazini, Isaac Ben Hur, Kezia Nonato de Souza Inácio, Larissa Fernanda de Campos, Lídio Migliati, Luiz Giglioti Júnior, Maisa Ferreira, Marilza da Silva Barbosa, Naiara Cristina Mendes, Marlene de Fátima França Pedro, Maria Pereira de Lima, Neusa de Fátima Quintino de Souza Monsignati, Noemia Aparecida Sabino de Oliveira Bueno, Lahyssa Pereira Ninel, Osmara Saraiva Pepe, Patrícia Aparecida Scapolan, Priscila Alves de Oliveira, Reginaldo José da Silva, Renan Nogueira, Renata Deroide Simão, Rogério Nunes, Sandra Mará Martins Garbuio, Sérgio Luiz da Silva, Sandra Regina de Lima Duarte, Silvia Keller Villas Boas, Silas da Conceição Ferreira, Urgel Jesus Carvalho, Umberto José Donadoni Filho, Valmir Moraes de Mattos, Nair Angélico Francisco, Vera Lúcia Cardoso, Munir Roberto Kabbach, Ivan do Amaral, Ana Cláudia Luvisotto, Ana Lúcia Ferreira, Antônio Roberto Ruiz Alves E Giovane Eduardo dos Santos, para os cargos mencionados às fls. 16/42 da inicial.

3) Condenar o requerido, Paulo Roberto Altomani, ao pagamento de multa civil equivalente a 10 (dez) vezes a última remuneração que percebia na época dos fatos, com atualização monetária desde a propositura da ação e juros moratórios de 1º ao mês,



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO CARLOS**  
**FORO DE SÃO CARLOS**  
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

desde a citação.

O condeno, ainda, a arcar com as custas processuais.

Por fim, mantenho o indeferimento da liminar quanto à indisponibilidade dos bens do requerido Paulo Roberto Altomani, uma vez que não há nos autos elementos indiciários ou mesmo prova de que o demandado esteja tentando ocultar, desviar ou dilapidar seu patrimônio, de forma a ensejar a indisponibilidade de seus bens.

Quanto ao pedido contido no item "6" da inicial, determino a extinção do processo, sem resolução do mérito, com fundamento no artigo 485, VI do CPC.

P. I.

São Carlos, 02 de outubro de 2018.

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