



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000322131

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0000789-37.2012.8.26.0597, da Comarca de Sertãozinho, em que é apelante JULIO CESAR DA SILVA, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 8ª 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 JOSÉ MARIA CÂMARA JUNIOR (Presidente sem voto), LEONEL COSTA E BANDEIRA LINS.

São Paulo, 1º de abril de 2025.

PERCIVAL NOGUEIRA

Relator

Assinatura Eletrônica

Voto nº 42.868

Apelação Cível nº 0000789-37.2012.8.26.0597

Comarca: Sertãozinho

Apelantes: JÚLIO CÉSAR DA SILVA

Apelado: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

JUIZ: Nemércio Rodrigues Marques

READEQUAÇÃO – ART. 1.040, II, CPC – JUÍZO POSITIVO DE ADEQUAÇÃO – JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 843.989/PR (TEMA Nº 1199) – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – Retroatividade da Lei nº 14.230/2021 – Extinção da modalidade culposa para processos não transitados em julgado – Necessidade de dolo direto dos agentes – Dolo não demonstrado – Acórdão readequado.

Trata-se de juízo de readequação do acórdão de fls. 835/845.

Recursos Especial e Extraordinário interpostos por Júlio César da Silva (fls. 849/866 e 872/884, respectivamente).

Diante do julgamento do mérito do Recurso Extraordinário nº 843.989/PR, Tema nº 1199/STF, o d. Presidente da Seção de Direito Público, determinou o retorno dos autos ao relator ou ao seu sucessor, conforme o disposto no inc. IV do art. 108 e caput do art.109 do Regimento interno deste Tribunal de Justiça, para que o órgão colegiado reaprecie a questão nos termos do art. 1.040, inc. II do Código de Processo Civil (fls. 1082/1087).

É o relatório.

O sistema de controle da administração pública conta com legislação específica para a punição por atos de improbidade administrativa cometidos por agentes públicos e particulares que se relacionam com a Administração Pública.

A Lei nº 8.429/1992 foi promulgada na esteira das preocupações democráticas e republicanas consolidadas pela Constituição Federal de 1988, em especial no artigo 37, § 4º.¹ Em 2021, foi editada a Lei nº 14.230/2021, que promoveu mudanças relevantes na regulação das ações por improbidade administrativa. Dentre as mudanças, destacam-se a exclusão da modalidade culposa de improbidade administrativa e a existência de prescrição intercorrente quinquenal.

Surgiu, então, debate a respeito da aplicação da Lei nº 14.230/2021 no tempo: se seria possível a nova regra retroagir para atos praticados antes de sua vigência; se a coisa julgada poderia ser revista – à moda do direito penal – pela extinção de punibilidade etc. Então, o Supremo Tribunal Federal, julgando o Tema 1.199 em 18 de agosto de 2022, fixou os limites da aplicação retroativa das mudanças da Lei de Improbidade:

- 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*

¹ § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

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 (Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 18.8.2022).

Como se vê, a solução dada pelo Supremo Tribunal Federal determina (i) a retroatividade da extinção da modalidade culposa de improbidade administrativa a todos os casos não transitados em julgado e (ii) aplicação do novo regime prescricional apenas para os casos que ocorreram após a publicação da nova lei.

Quanto ao dolo, houve alteração substancial na Lei de Improbidade Administrativa pelas novidades trazidas pela Lei nº 14.230/2021. O § 2º do artigo 1º da Lei nº 8.429/1992 caracterizou o dolo da seguinte maneira:

§ 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.

A inovação reside na introdução explícita da necessidade de dolo direto para a caracterização do ato improprio. O dispositivo destaca que é necessário que o ato seja praticado com a intenção de

alcançar resultado ilícito tipificado nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, não bastando a voluntariedade do agente.

Já os §§ 1º e 2º do artigo 11 da Lei nº 8.429/1992 trazem a necessidade de dolo específico:

*§ 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.***

§ 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. [grifo nosso]

O § 1º está em conformidade com o artigo 19 do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, que promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção:

*Art. 19. Abuso de funções: Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, o abuso de funções ou do cargo, ou seja, a realização ou omissão de um ato, em violação à lei, por parte de um funcionário público no exercício de suas funções, **com o fim de obter um benefício indevido para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade.***
[grifo nosso]

Ocorre que o § 2º do artigo 11 estendeu a exigência de dolo específico para todos os demais tipos descritos nos artigos 9º e 10 da Lei nº 8.429/1992. Esta disposição contraria o Decreto nº 5.687/2006, que não exige o dolo específico para os atos de enriquecimento ilícito e

desvio de dinheiro:

Art. 20. Enriquecimento ilícito: Com sujeição a sua constituição e aos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, o enriquecimento ilícito, ou seja, o incremento significativo do patrimônio de um funcionário público relativos aos seus ingressos legítimos que não podem ser razoavelmente justificados por ele.

Art. 17. Malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público: Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, a malversação ou o peculato, a apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens, fundos ou títulos públicos ou privados ou qualquer outra coisa de valor que se tenham confiado ao funcionário em virtude de seu cargo.

Há exigência de dolo direito na Parte Geral da Lei nº 8.429/1992 (artigo 1º, § 1º) e o dolo específico aparece apenas na Parte Específica, na descrição dos tipos.

Uma interpretação dos dispositivos com vistas à lei integral e ao próprio ordenamento jurídico indica que o dolo específico somente deve ser exigido nos tipos que o descrevam explicitamente. Neste sentido:

Acolher-se a tese do dolo específico na caracterização da improbidade administrativa, principalmente nas hipóteses de enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário, viola frontalmente o princípio da proibição de proteção deficiente, viés do princípio da proporcionalidade, que não admite a deficiência na proteção de um direito fundamental, seja pela eliminação de figuras típicas, seja pela cominação de penas que ficam aquém da importância exigida pelo bem

*que se quer proteger ou pela aplicação de institutos que beneficiam indevidamente os agentes, além de tantas outras hipóteses.*²

O acórdão recorrido, por sua vez, manteve a condenação de primeira instância com ***fundamento na culpa***:

*AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – VEREADOR MUNICIPAL – OMISSÃO NO REPASSE DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS E RETENÇÕES DE IMPOSTO DE RENDA – Saque de valores dos cofres Municipais – **Negligência** com o patrimônio público caracterizada – Violação a princípios e normas da administração pública capitulada em lei como ato de improbidade administrativa – Ato de improbidade administrativa tipificado nos artigos 10, inciso X da Lei nº 8.429/92 – Dosimetria das penas adequadas ao caso, não ensejando alteração, porquanto aplicadas de forma razoável e proporcionalmente. Nego provimento ao recurso (Apelação Cível nº 0000789-37.2012.8.26.0597, 8ª Câmara de Direito Público, Relator Desembargador Ponte Neto, j. 25/05/2016). [grifo nosso]*

Na fundamentação da decisão constou explicitamente que a conduta do apelante fora culposa:

*(...) o despreparo dos agentes ou o desconhecimento de questões técnicas **caracterizam negligência com patrimônio público**, hipótese expressamente prevista como ato de improbidade passível de responsabilização, nos termos do artigo 10 da Lei de Improbidade:*

(...)

Ainda que não se admita a configuração do dolo, é lícito

² TOURINHO, Rita. *O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso?*, Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 84, abr/jun de 2022, p. 155.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*concluir que, no mínimo, não se pautou pelo dever objetivo de cuidado requerido do administrador público (fls. 838).
[grifo nosso]*

Portanto, de rigor a improcedência da ação, diante das alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, nos termos da interpretação dada pelo Tema nº 1.199 do Supremo Tribunal Federal à aplicação intertemporal dos novos dispositivos.

Pelo exposto, meu voto **readequa o acórdão anterior ao entendimento *vinculante* do STF (Tema 1199 de Repercussão Geral), para dar provimento ao recurso de apelação, julgando improcedente a ação civil pública por improbidade administrativa. Sem condenação de honorários, nos termos do artigo 18 da Lei nº 7.347/1985.**

JOSÉ PERCIVAL ALBANO NOGUEIRA JÚNIOR
Relator
(assinatura eletrônica)