



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000353883

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1007907-92.2017.8.26.0590, da Comarca de São Vicente, em que é apelante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, são apelados WAGNER RUIZ RODRIGUES, JOSÉ CARLOS PRUDÊNCIO (E OUTROS(AS)), FABIANO MATHIAS SCUDELI, SILVIO VASSAO e LUIS CLAUDIO BILI LINS DA SILVA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 13ª 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 RICARDO ANAFE (Presidente sem voto), BORELLI THOMAZ E FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA.

São Paulo, 9 de abril de 2025.

SPOLADORE DOMINGUEZ

Relator(a)

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto nº 22771

Apelação Cível nº 1007907-92.2017.8.26.0590

Comarca: São Vicente

Apelante: Ministério Público do Estado de São Paulo

Apelados: Luís Cláudio Bill Lins da Silva, Wagner Ruiz Rodrigues, Silvio Vassão, José Carlos Prudêncio e Fabiano Mathias Scudeli

Interessado: Município de São Vicente

MM. Juiz: Leonardo de Mello Gonçalves

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – IRREGULARIDADES NA GESTÃO MUNICIPAL, QUE RESULTARAM EM EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE DE DESPESA TOTAL COM PESSOAL DO EXECUTIVO MUNICIPAL, NOS EXERCÍCIOS DE 2014 A 2016 – MUNICÍPIO DE SÃO VICENTE – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA EFICIÊNCIA E DA MORALIDADE (ATO DE IMPROBIDADE PREVISTO NO ARTIGO 11, CAPUT E INCISO I, DA LEI Nº 8.429/92) – Sentença de improcedência, nos termos do art. 487, I, do CPC.

MÉRITO – Alegação de ilegalidade nos atos praticados pelos correqueridos ao ignorarem as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal n.º 101/2000, nos exercícios de 2014 a 2016, não respeitando o limite legal de gastos com pagamento de despesas com pessoal, violando princípios da Administração Pública – Entendimento das Cortes Superiores, a respeito de não ser possível a continuidade da ação de improbidade com base em conduta que não é mais prevista em lei, a exemplo do supracitado artigo 11, “caput”, inc. I, da Lei 8.429/1992, porquanto revogado pela novel legislação – Julgados do C. STJ e do C. STF – Atipicidade das condutas – Ausência, ainda, de efetiva demonstração de dolo ou má-fé para a caracterização da conduta no artigo 10, da Lei nº 8.429/92, bem como, de comprovação de prejuízo ao erário – Sentença de improcedência mantida.

Apelo não provido.

Trata-se de ação civil pública, por ato de improbidade administrativa, ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face de Luís Cláudio Bill Lins da Silva, Wagner Ruiz Rodrigues, Silvio Vassão, José Carlos Prudêncio e Fabiano Mathias Scudeli alegando, em síntese, que, após instauração de

Inquérito Civil n.º 14.0444.0002164/2015-5, visando apurar as medidas de contingenciamento adotadas pelo Executivo diante da situação financeira do Município, constatou-se diversas irregularidades na gestão do ex-Prefeito Bili, que resultaram na extrapolação do limite de despesa total com pessoal do Executivo Municipal, entre os exercícios de 2014 e 2016. Declara que mesmo após o atingimento do limite prudencial previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, várias nomeações/contratações realizadas pela Municipalidade, entre efetivos, comissionados e temporários, com *“prejuízo efetivo ao Município e, em última análise, ao erário, em decorrência de despesas desnecessárias assumidas e dos encargos a serem suportados pela Administração Pública, até em razão do déficit verificado”* (fl. 23), cuja responsabilidade recai sob os corréus, *“ex-Prefeito e ex-Secretários de Administração e de Finanças do Município, sendo que estes ocuparam os cargos entre 2014/2016”* (fl. 25), incorrendo no ato de improbidade administrativa previsto no artigo 11, “caput” e inc. I, da Lei nº 8.429/92. Requer *“sejam os pedidos, ora formulados, julgados procedentes para: e.1) declarar a ilegalidade das condutas narradas e a nulidade dos atos administrativos correlacionados; e.2) condenar os requeridos pela prática de improbidade administrativa, com arrimo no artigo 11 da Lei de Improbidade, aplicando, com base na extensão do dano causado e do proveito patrimonial obtido, as sanções previstas no inciso III do artigo 12 da LIA,41 incluindo o ressarcimento integral de eventual dano proporcionado ao erário.”* (fls. 39/40).

A r. sentença de fls. 2572/2587, cujo relatório se adota, julgou improcedente o pedido, julgando o processo extinto, com resolução de mérito, nos termos do artigo 487, I, do CPC. Tornou sem efeito a decisão de fls. 1658/1665, no tocante à parte que decretou a indisponibilidade de bens dos requeridos. Sem condenação em custas, despesas ou honorários.

Apela o Ministério Público do Estado de São Paulo (fls. 2593/2609), reiterando os termos da inicial, postulando, em suma, *“seja dado provimento ao presente recurso, reformando-se a r. sentença guerreada, para o fim de condenar os apelados LUIS CLAUDIO BILI LINS DA SILVA, WAGNER RUIZ RODRIGUES, SILVIO VASSÃO, JOSÉ CARLOS PRUDÊNCIO e FABIANO*

MATHIAS SCUDELI nos termos do artigo 10 da LIA, aplicando-se as sanções previstas no artigo 12, inciso II, do mesmo diploma legal, condenando-os expressamente no ressarcimento do prejuízo suportado pelo erário, correspondente aos juros incidentes em razão da dívida assumida pelo Município em razão dos gastos superiores ao limite legal e dos valores pagos a título de incorporação por períodos anteriores à ocupação de cargo efetivo, cada um dos requeridos em relação ao tempo em que ocuparam os cargos apontados na inicial.”.

Contrarrazões às fls. 2614/2618, 2619/2623, 2624/2628 e 2629/2648, certificado o decurso do prazo para o requerido Luiz Cláudio Bili Lins da Silva (fl. 2649).

A D. Procuradoria de Justiça manifestou-se pelo provimento ao recurso. (fls. 2657/2671).

Às fls. 2673/2679, o correquerido José Carlos Prudêncio peticionou requerendo o desbloqueio de eventuais bens/valores ainda bloqueados, pretensão indeferida por este subscritor, por se tratar de cumprimento provisório de sentença (fl. 2680).

Não houve oposição ao julgamento virtual.

Eis o breve relato.

De proêmio, não é caso de se considerar interposto o reexame necessário nas ações dessa natureza, julgadas improcedentes, em razão da alteração legislativa ocorrida na Lei de Improbidade Administrativa, pela recente Lei Federal nº 14.230, de 25.10.2021, que, além de provocar alterações substanciais na Lei n.º 8.429/92, introduziu o artigo 17-C, §3º, nos seguintes termos: “*Não haverá remessa necessária nas sentenças de que trata esta Lei.*”.

Por se cuidar de alteração legislativa envolvendo matéria processual, a regra incidirá desde logo na esteira do art. 14, CPC, aplicado subsidiariamente à Lei de Improbidade Administrativa, *in verbis*:

“Art. 14. A norma processual não retroagirá e será aplicável

imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.”

Sobre o tema:

“27.3 A ausência de submissão ao reexame obrigatório (inc. IV do § 19 do art. 17)

A sentença que rejeitar a condenação do réu não se subordinará ao reexame obrigatório. Esse dispositivo supera uma controvérsia sobre a aplicação à ação de improbidade do regime do art. 19 da Lei 4.717/1965 (Lei da Ação Popular). Isso tinha conduzido o STJ a instaurar incidente de recursos repetitivos, envolvendo o Tema 1.042.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. 1ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2022)

E, ademais, vale frisar que a verificação do cabimento, ou não, do reexame necessário se dá no momento do julgamento, por este E. Tribunal de Justiça.

No mesmo diapasão, a preliminar de ilegitimidade passiva alegada pelo corréu Silvio Vassão (fl. 2634) confunde-se com o mérito e com este será analisada.

Prosseguindo, dispõe o artigo 37, *caput* e § 4º, da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade,

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 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”.

Nesse particular, o Ministro Alexandre de Moraes, *in* “*Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*”, Atlas, 2006, p. 2738, conceitua como atos de improbidade administrativa:

“São aqueles que, possuindo natureza civil e definitivamente tipificada em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário público.”

A Lei nº 8.429/92, por sua vez, regulamenta a matéria, estabelecendo mecanismos de combate à improbidade administrativa.

No caso dos autos, o Ministério Público do Estado de São Paulo propôs a presente ação em face de Luís Cláudio Bill Lins da Silva, Wagner Ruiz Rodrigues, Silvio Vassão, José Carlos Prudêncio e Fabiano Mathias Scudeli alegando, em síntese, que, após instauração de Inquérito Civil nº 14.0444.0002164/2015-5 objetivando apurar as medidas de contingenciamento adotadas pelo Executivo diante da situação financeira do Município, constatou-se diversas irregularidades na gestão do ex-Prefeito Bili, que resultaram na extrapolação

do limite de despesa total com pessoal do Executivo Municipal, entre os exercícios de 2014 a 2016. Declara que mesmo após o atingimento do limite prudencial previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, várias nomeações/contratações realizadas pela Municipalidade, entre efetivos, comissionados e temporários, com *“prejuízo efetivo ao Município e, em última análise, ao erário, em decorrência de despesas desnecessárias assumidas e dos encargos a serem suportados pela Administração Pública, até em razão do déficit verificado”* (fl. 23), cuja responsabilidade recai sob os corréus, *“ex-Prefeito e ex-Secretários de Administração e de Finanças do Município, sendo que estes ocuparam os cargos entre 2014/2016”* (fl. 25), incorrendo aqueles na prática de ato de improbidade administrativa previsto no artigo 11, “caput” e inc. I, da Lei nº 8.429/92. Requer *“sejam os pedidos, ora formulados, julgados procedentes para: e.1) declarar a ilegalidade das condutas narradas e a nulidade dos atos administrativos correlacionados; e.2) condenar os requeridos pela prática de improbidade administrativa, com arrimo no artigo 11 da Lei de Improbidade, aplicando, com base na extensão do dano causado e do proveito patrimonial obtido, as sanções previstas no inciso III do artigo 12 da LIA, incluindo o ressarcimento integral de eventual dano proporcionado ao erário.”* (fls. 39/40).

Pois bem.

Da leitura atenta dos autos, verifica-se que, apesar da existência de elementos indiciários, que justificaram o recebimento da petição inicial e o processamento da presente demanda; o conjunto probatório, agora analisado, aliado às alterações legislativas no âmbito da ação de improbidade administrativa, não traz a segurança necessária para uma condenação por prática tão grave, circunstância que, por si só, já enseja a improcedência do pedido.

Em primeiro lugar, como bem apontado pelo Magistrado sentenciante, na petição inicial, o autor-Ministério Público pugnou pela condenação dos *“requeridos pela prática de improbidade administrativa, com arrimo no artigo 11 da Lei de Improbidade”* (fl. 40), às sanções previstas no inciso III do artigo 12, da Lei 8.429/92, por terem sido *“violados os princípios da legalidade, da eficiência e da moralidade, evidente a configuração do ato de improbidade previsto no caput do artigo 11 da LIA. Além disso, a conduta descrita também se insere no inciso I do*

aludido dispositivo.” (fl. 35 – d.n.).

E, de rigor consignar que a conduta atribuída aos corréus, pautada no artigo 11, “caput”, e inc. I, da Lei 8.429/1992, sofreu alteração pela Lei Federal nº 14.230/2021, que a revogou, sem que outro inciso semelhante fosse editado para a continuidade típico-normativa da matéria, nos seguintes termos:

“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:

I - (revogado);

II - (revogado);

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado;

IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo,

desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014)

IX - (revogado);

X - (revogado);

XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas;

XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e

personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos.” (d.n.)

Dessa forma, não se pode fechar os olhos ao entendimento que está sendo sedimentado nas Cortes Superiores, a respeito de não ser possível a continuidade de uma ação de improbidade com base em conduta que não é mais tipificada pela lei como tal, a exemplo do supracitado artigo 11, “caput”, e inc. I, da Lei 8.429/1992, porquanto revogado pela novel legislação, conforme entendimento pacífico no âmbito do C. STJ:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI N. 14.230/2021. RESPONSABILIZAÇÃO POR VIOLAÇÃO GENÉRICA DE PRINCÍPIOS. ABOLIÇÃO DE ATO ÍMPROBO. CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. INEXISTÊNCIA.

- 1. A questão jurídica referente à aplicação da Lei n. 14.230/2021 - em especial, no tocante à necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa e da aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente - teve a repercussão geral julgada pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 1.199 do STF).*
- 2. A despeito de ser reconhecida a irretroatividade da norma mais benéfica advinda da Lei n. 14.230/2021, que revogou a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, o STF autorizou a aplicação da lei nova, quanto a tal aspecto, aos processos ainda não cobertos pelo manto da coisa julgada.*
- 3. A Primeira Turma desta Corte Superior, no julgamento do AREsp 2.031.414/MG, em 9/5/2023, firmou a orientação de conferir interpretação restritiva às hipóteses de aplicação*

retroativa da LIA (com a redação da Lei n. 14.230/2021), adstrita aos atos ímprobos culposos não transitados em julgado, de acordo com a tese 3 do Tema 1.199 do STF.

4. A Suprema Corte, em momento posterior, pelas suas duas Turmas e pelo Plenário, ampliou a aplicação da referida tese, compreendendo que também as alterações promovidas pela Lei n. 14.231/2021 no art. 11 da Lei n. 8.249/1992 aplicar-se-iam aos atos de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado.

5. "Diante do novo cenário, a condenação com base em genérica violação a princípios administrativos, sem a tipificação das figuras previstas nos incisos do art. 11 da Lei 8.429/1992, ou, ainda, quando condenada a parte ré com base nos revogados incisos I e II do mesmo artigo, sem que os fatos tipifiquem uma das novas hipóteses previstas na atual redação do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, remete à abolição da tipicidade da conduta e, assim, à improcedência dos pedidos formulados na inicial." (EDcl nos EDcl no AgInt no AREsp n. 1.174.735/PE, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 5/3/2024, DJe de 8/3/2024).

6. Agravo interno não provido." (AgInt no AREsp n. 2.197.290/SP, Relator Ministro GURGEL DE FARIA, Primeira Turma, j. 23.04.2024 – g.n.)

“PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. NÃO CONHECIMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROVAS. JUNTADA EXTEMPORÂNEA. PRECLUSÃO. PREMISSAS DISTINTAS. SÚMULA 284/STF. ARGUMENTO NÃO IMPUGNADO.

SÚMULA 283/STF. DOLO. ELEMENTO SUBJETIVO. AFASTAMENTO. SÚMULA 7/STJ.

1. Não se conhece do recurso especial que não se insurge contra fundamento autônomo e suficiente para a manutenção do acórdão recorrido, em atenção à Súmula 283/STF.

2. A pretensão recursal de afastar o dolo, elemento subjetivo do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), quando devidamente justificado no acórdão recorrido, esbarra no óbice da Súmula 7/STJ, aplicável, ainda, para não conhecer da suposta divergência jurisprudencial invocada.

3. A condenação com base em genérica violação a princípios administrativos, sem a tipificação das figuras previstas nos incisos do art. 11 da Lei 8.429/1992, ou, ainda, com base nos revogados incisos I e II, do mesmo artigo, sem que os fatos tipifiquem alguma das novas hipóteses previstas na atual redação do art. 11 da LIA, remete à abolição da tipicidade da conduta e, assim, à improcedência da pretensão condenatória.

4. Agravo interno a que se dá provimento para conhecer do agravo e conhecer em parte do recurso especial e dar-lhe provimento, julgando improcedente o pedido de condenação por improbidade administrativa.” (AgInt no AREsp n. 1.660.118/GO, Relator Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES, Primeira Turma, j. 22.04.2024 – g.n.)

E, também, no âmbito da Corte Suprema, conforme se vê em julgado proferido no ARE 803.568 AgR-segundo-EDv-ED, Relator p/ Acórdão Ministro GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, j. 22.08.2023:

“Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE POR ATO DE

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ADVENTO DA LEI 14.231/2021. INTELIGÊNCIA DO ARE 843989 (TEMA 1.199). INCIDÊNCIA IMEDIATA DA NOVA REDAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992 AOS PROCESSOS EM CURSO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PROVIDOS PARA DAR PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO.

1. A Lei 14.231/2021 alterou profundamente o regime jurídico dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípio da administração pública (Lei 8.249/1992, art. 11), promovendo, dentre outros, a abolição da hipótese de responsabilização por violação genérica aos princípios discriminados no caput do art. 11 da Lei 8.249/1992 e passando a prever a tipificação taxativa dos atos de improbidade administrativa por ofensa aos princípios da administração pública, discriminada exaustivamente nos incisos do referido dispositivo legal.

2. No julgamento do ARE 843989 (Tema 1.199), o Supremo Tribunal Federal assentou a irretroatividade das alterações da introduzidas pela Lei 14.231/2021 para fins de incidência em face da coisa julgada ou durante o processo de execução das penas e seus incidentes, mas ressaltou exceção de retroatividade para casos como o presente, em que ainda não houve o trânsito em julgado da condenação por ato de improbidade.

3. As alterações promovidas pela Lei 14.231/2021 ao art. 11 da Lei 8.249/1992 aplicam-se aos atos de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado.

4. Tendo em vista que (i) o Tribunal de origem condenou o recorrente por conduta subsumida exclusivamente ao disposto no inciso I do do art. 11 da Lei 8.429/1992 e que (ii) a Lei

14.231/2021 revogou o referido dispositivo e a hipótese típica até então nele prevista ao mesmo tempo em que (iii) passou a prever a tipificação taxativa dos atos de improbidade administrativa por ofensa aos princípios da administração pública, imperiosa a reforma do acórdão recorrido para considerar improcedente a pretensão autoral no tocante ao recorrente.

5. Impossível, no caso concreto, eventual reenquadramento do ato apontado como ilícito nas previsões contidas no art. 9º ou 10º da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.249/1992), pois o autor da demanda, na peça inicial, não requereu a condenação do recorrente como incurso no art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa e o próprio acórdão recorrido, mantido pelo Superior Tribunal de Justiça, afastou a possibilidade de condenação do recorrente pelo art. 10, sem que houvesse qualquer impugnação do titular da ação civil pública quanto ao ponto.

6. Embargos de declaração conhecidos e acolhidos para, reformando o acórdão embargado, dar provimento aos embargos de divergência, ao agravo regimental e ao recurso extraordinário com agravo, a fim de extinguir a presente ação civil pública por improbidade administrativa no tocante ao recorrente.”

[...]

Em consulta aos documentos acostados aos autos, verifica-se que o embargante foi condenado por estar incurso no inciso I do art. 11, o qual previa ser considerado ato de improbidade administrativa “praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência”. O acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo foi assim ementado:

(...)

Ocorre que a alteração da Lei de Improbidade Administrativa, promovida pela Lei 14.230/21 revogou o postulado pelo qual condenado o recorrente, deixando de considerar a hipótese anteriormente prevista no art. 11, I, como fato típico, sem que outro semelhante fosse editado para caracterizar a continuidade típico-normativa da matéria.

Além disso, a partir das alterações promovidas no caput do art. 11, passou-se a considerar como taxativas as condutas tipificadas no referido dispositivo, passando-se a exigir a demonstração do elemento subjetivo dolo para as condutas ali descritas.

(...)

Na oportunidade daquele julgamento, o Relator, Min. Alexandre de Moraes, assentou que a norma mais benéfica prevista na Lei 14.230/2021, decorrente da revogação de uma modalidade típica que acarretaria condenação – naquele caso, a modalidade culposa –, aplica-se aos atos praticados na vigência da lei anterior, desde que não haja condenação transitada em julgado ou não esteja o processo em fase de execução de penas e seus incidentes. Nesse ponto assim está fundamentado o voto condutor do acórdão:

(...)

O entendimento consagrado naquele julgado paradigmático da repercussão geral – no sentido da impossibilidade de aplicação de norma legal expressamente revogada antes do trânsito em julgado da sentença condenatória –, se aplica perfeitamente ao caso em questão, em que revogado o inciso I do art. 11.

Isso porque, conforme já demonstrado, a Lei 14.230/2021 deixou de considerar típica a conduta anteriormente descrita, qual seja, a de “praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência”, motivo pelo qual se mostra inviável a

continuidade da presente ação de improbidade administrativa.

(...)

A partir dessas considerações, e diante da (i) revogação expressa do inciso I do art. 11 da LIA pela Lei 14.230/2021, que deixou de considerar típicas as condutas ali descritas, sem que outro dispositivo pudesse ser aplicado para se atestar a continuidade típico-normativa da lei; e da (ii) impossibilidade de reclassificação, em sede de recurso extraordinário exclusivo da defesa, dos atos tidos por ilegais imputados ao recorrente, entendendo ser o caso de aplicação do que decidido no julgamento do ARE 843.989-RG, Rel. Min. Alexandre de Moraes (Tema 1.199-RG), para, reconhecendo fato superveniente capaz de influir no julgamento causa (art. 493, do CPC), divergir do Relator e votar no sentido da procedência do pedido.

Por todo o exposto, peço vênha para divergir do Relator e voto no sentido de acolher os embargos de declaração, com atribuição de efeitos infringentes para, reformando o acórdão embargado, dar provimento aos embargos de divergência, ao agravo regimental, e ao recurso extraordinário com agravo, para extinguir a presente ação civil pública por improbidade administrativa no tocante ao recorrente.” (g.n.)

Opostos novos Embargos de Declaração, estes foram rejeitados, recentemente, conforme ARE 803.568 AgR-segundo-EDv-ED-ED, Relator Ministro (a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, j. 22.04.2024, mantendo aquela decisão a respeito da incidência imediata da nova redação do artigo 11 da Lei 8.429/1992, dada pela Lei 14.231/2021, aos processos em curso, conforme ementa abaixo reproduzida:

“Embargos de Declaração nos Embargos de Declaração nos Embargos de Divergência no Segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo. 2. Ação Civil pública de

responsabilidade por ato de improbidade administrativa. Advento da lei 14.231/2021. 3. Tema 1.199 da sistemática da repercussão geral. incidência imediata da nova redação do art. 11 da lei 8.429/1992 aos processos em curso. questão de ordem pública. 4. Alegada nulidade de julgamento colegiado pela falta de intimação para apresentar contrarrazões aos embargos de declaração. Inocorrência. 5. necessidade de arguição da nulidade na primeira oportunidade e prática, desde logo, do ato processual que deveria ter sido realizado oportunamente, sob pena de preclusão. 6. Inexistência de omissão, contradição ou erro material. 7. embargos de declaração rejeitados.” (g.n.)

Daí, correta a r. sentença ao asseverar:

“Assim, com o advento da Lei 14.230/21, houve a alteração do artigo 11, da Lei 8.429/92, de modo que não é mais possível a imputação dos réus pela prática de improbidade administrativa com fundamento no caput deste artigo, haja vista a necessidade de ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das condutas listadas nos incisos do citado artigo.” (fl. 2581)

Avançando, convém destacar que, apesar da tentativa de aditamento à inicial pugnada pelo Ministério Público, para ajuste dos “comportamentos narrados ao disposto no artigo 10 da LIA” (fl. 2185), consoante determinado pelo Juízo “a quo” às fls. 2190/2196, o V. Acórdão proferido no Agravo de Instrumento nº 2170334-67.2022.8.26.0000, interposto pelo próprio autor da ação, tornou sem efeito aquela determinação de indicação dos atos de improbidade administrativa praticados pelos corréus, relacionando-os às figuras típicas introduzidas pela Lei nº 14.230/21 (Relatoria deste subscritor, j. 29.09.2022 – fls.

2233/2246).

Contudo, a petição de fls. 2525/2533 do “parquet” e o próprio apelo aqui analisado, pugnam pelo reconhecimento: *“além da violação aos princípios administrativos, evidente a incidência do disposto no artigo 10, incisos IX (“ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento”) e XI (“liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular”), da LIA.”* (fl. 2533 e 2608).

Destarte, embora se reconheça o esforço recursal, não se vislumbra, dos elementos deduzidos na exordial, à luz das provas constantes nos autos, a indicação da existência de dolo ou má-fé dos corréus na prática dos atos acima transcritos, sequer evidente lesão ao erário.

Ainda que se possa verificar ilegalidade nos atos praticados pelos correqueridos, naqueles exercícios de 2014 a 2016, ao não respeitarem o limite legal de gastos com pagamento de despesas com pessoal, violando a Lei de Responsabilidade Fiscal n.º 101/2000, é certo que apenas a mera ilegalidade não enseja, de pronto, a caracterização de ato de improbidade de dano ao erário, sendo necessária a evidência de dolo.

Note-se que a inicial traz, apenas, de forma genérica a alegação de dolo, sem imputá-lo a nenhum dos corréus, em específico, nos seguintes termos: *“O dolo decorre dos próprios fatos narrados, mais precisamente das diversas emissões de alertas pelo Tribunal de Contas, da total inércia dos requeridos na adoção das medidas legais previstas para contenção e redução das despesas com pessoal no prazo estabelecido e do próprio agravamento da situação até o final do mandato do ex-Prefeito, com a adoção de medidas administrativas exatamente antagônicas ao preconizado pela LRF, inclusive expressamente vedadas e consideradas nulas pela Lei, como descrito, sem qualquer justificativa consistente.”* (fl. 33).

Não há, ainda, qualquer evidência, efetiva, de dano ao erário municipal, seja o pagamento de verbas ilegais ou pagamento de pessoal de forma indevida, servidores que não tenham exercido suas funções ou que não a exerceram

de modo satisfatório, dentre outros, circunstâncias que, sequer, foram alegadas.

Sendo assim, o conjunto probatório não traz a segurança necessária da ocorrência de referida modalidade de ato de improbidade, uma vez que não restou demonstrado o elemento subjetivo necessário em casos tais, não bastando, para tanto, eventual configuração de conduta negligente, já que, repita-se, “a *Lei de Improbidade Administrativa* não visa punir meras irregularidades ou o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.” (STJ, AgInt no AREsp 838.141/MT, Rel. Ministro OG FERNANDES, 2ª T., j. 27.11.2018 – destaquei).

Como bem consignado pelo Magistrado sentenciante:

“Assim, observa-se que, apesar da ilegalidade dos atos praticados pelos requeridos, em não respeitarem o limite legal de gastos com pagamento de despesas com pessoal, conforme consta na Lei de Responsabilidade Fiscal - n.º 101/2000, não restou demonstrado, neste feito e em relação a este caso em específico, o dolo dos réus em causar dano erário, bem como a ocorrência de efetiva lesão ao patrimônio público em decorrência da inadequação da destinação dos recursos, não havendo, também, prova de enriquecimento ilícito.

(...)

Ademais, a conduta punida a título de improbidade administrativa depende da efetiva demonstração do elemento subjetivo (dolo ou culpa), pois pressupõe a má-fé do administrador público no trato da coisa pública, sob pena de indevida responsabilização objetiva.

(...)

Na hipótese analisada, embora os réus não tenham gerido a

máquina administrativa de modo a conter o crescimento dos gastos com pagamento de despesas com pessoal dívida pública, não restou provado o elemento subjetivo dolo, ou ao menos a culpa, bem como de que houve de forma efetiva o pagamento de verbas ilegais, apesar de extrapolado o limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, eventual inabilidade administrativa observada durante o período em que o réu Luís Cláudio Bili Lins da Silva exerceu o cargo de Prefeito Municipal e os outros corréus exerceram cargos de Secretários Municipais não pode ser confundida com má-fé ou dolo em lesionar o patrimônio público, com relação aos fatos tratados no presente feito.

Ainda que se concluísse pela violação aos princípios administrativos o que parece ser o caso, face ao descumprimento da lei de responsabilidade fiscal, essa violação pode se dar sem a ocorrência de intenção por parte do agente público.

Em outras palavras, a violação dos princípios da impessoalidade, publicidade, igualdade e da supremacia do interesse público, por si só, não implica a subsunção dos réus nas sanções da Lei 8.429/92.

(...)

Deste modo, conforme já destacado, analisa-se nestes autos a imputação de improbidade administrativa por extrapolção do limite de gastos com pagamento de despesa com pessoal, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, e não a eventuais pagamentos em específicos eventualmente ocorridos de maneira ilegal, o que importaria, na verdade, a prática de outros atos de improbidade administrativa, que não os capitulados pelo autor na exordial e em suas demais manifestações.” (fls. 2581/2584)

Por fim, a título de complemento, insta salientar que, de acordo com a nova redação do art. 1º, §§1º a 3º, da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, dada pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, *“consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais”; “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”, e que “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”.*

Em reforço, tem-se que o C. Supremo Tribunal Federal, recentemente, analisou a retroatividade das alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, decidindo pela aplicação retroativa no caso das infrações culposas, respeitada a coisa julgada, no julgamento do ARE 843989/PR, Tema de Repercussão Geral nº 1199, em 18.08.2022, com a fixação das seguintes teses: ***“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 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.”***

Assim, impõe-se a manutenção da r. sentença, que julgou improcedente o pedido inicial, por seus próprios fundamentos.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Para efeito de prequestionamento, cumpre assinalar terem sido apreciadas todas as questões invocadas e não ter havido violação a qualquer dispositivo constitucional ou infraconstitucional.

Observa-se, por fim, que eventuais embargos de declaração serão julgados em ambiente virtual (Resolução 549/2011, deste E. Tribunal de Justiça, com a redação dada pela Resolução 772/2017).

Ante o exposto, NEGA-SE PROVIMENTO ao apelo, como acima constou.

SPOLADORE DOMINGUEZ
Relator