



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2023.0000695166

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1001664-96.2017.8.26.0505, da Comarca de Ribeirão Pires, em que é apelante CLOVIS VOLPI, são apelados MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO e PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PIRES.

ACORDAM, em 9ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Acolheram a retratação, nos termos da fundamentação, v. u.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores OSWALDO LUIZ PALU (Presidente) E DÉCIO NOTARANGELI.

São Paulo, 16 de agosto de 2023.

REBOUÇAS DE CARVALHO

PRESIDENTE E RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Apelação Cível nº 1001664-96.2017.8.26.0505

Apelante: Clovis Volpi

Apelados: Ministério Público do Estado de São Paulo e PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PIRES

Comarca: Ribeirão Pires

Voto nº 33392

RETRATAÇÃO – APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – Ex-Prefeito que contraiu obrigação de despesa que não pôde ser cumprida integralmente dentro dos dois últimos quadrimestres de seu mandato, infringindo o artigo 42, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal – Condenação do réu por ato de improbidade com fundamento no art. 11, I, da Lei nº 8429/1992 – Devolução à Turma Julgadora para retratação do julgado, nos termos do art. 1040, II, CPC/2015, em razão do julgamento do mérito do julgamento do Recurso Extraordinário nº 843.989/PR, Tema de Repercussão Geral nº 1199, do E. STF, que versa sobre a eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições contidas na Lei nº 14.230/2021, que alterou de forma substancial a Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA) – Novel legislação que, afora estabelecer a taxatividade do rol de condutas previstas nos incisos do art. 11 da LIA, revogou o inciso I do citado dispositivo legal, utilizado para embasar a condenação do réu apelante por ato ímprobo – Superveniente atipicidade da conduta decorrente de legislação posterior, a justificar o decreto de improcedência dos pedidos – Precedentes desta Corte – Retratção acolhida, nos termos da fundamentação.

Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face de Clovis Volpi, ex-Prefeito do Município de Ribeirão Pires, sob o argumento de o réu praticou irregularidades administrativas apuradas pelo Tribunal de Contas do Estado de São



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Paulo, ao contrair obrigação de despesa que não pôde ser cumprida integralmente dentro dos dois últimos quadrimestres de seu mandato, em afronta ao art. 42, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000), o que caracteriza ofensa ao artigo 11, *caput*, e inciso I, da Lei nº 8.429/1992. Pretende, destarte, a condenação do réu às penalidades administrativas previstas no artigo 12, inciso III, da Lei 8.429/1992.

A r. sentença de fls. 1137/1148, julgou procedente o pedido inicial formulado, nos seguintes termos (*g.n.*): *“I) declarar que o réu praticou os atos de improbidade administrativa acima apontados, previstos no artigo 11, "caput" e inciso I da Lei 8.429/92; e II) condenar o requerido as penas de: a) multa equivalente a 30 (trinta) subsídios, com valor líquido fixado para dezembro de 2012, com correção monetária pela tabela prática do E. Tribunal de Justiça desde 01.01.2013 e juros de mora de 1% ao mês a contar da citação; b) suspensão dos direitos políticos por 5 (cinco) anos; c) 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 3 (três) anos”* (fl. 1147).

Inconformado, apelou o réu, às fls. 1299/1326, sustentando, em preliminar, a nulidade da r. sentença, uma vez que teria se fundamentado unicamente nas provas colhidas no bojo do inquérito civil, bem como, que foi impedido de acostar documentos favoráveis à tese do réu apelante (250 folhas). No tocante ao mérito, aduziu que não ocorreu a prática de ato ímprobo por ausência de dolo, visto que as decisões teriam sido tomadas em contexto de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

dificuldades orçamentárias e demandas sociais, agindo em atendimento ao interesse público, para salvar vidas. Afirmou, ainda, que ausência de má-fé foi reconhecida pelo TCE-SP com a aprovação das contas pela Câmara Municipal. Postulou a improcedência da ação, e, em caráter subsidiário, pela redução da multa aplicada, ante sua desproporcionalidade.

Recurso processado e com oferta contrarrazões da Municipalidade de Ribeirão Pires (fls. 1343/1358 – Município de Ribeirão Pires; e fls. 1366/1379 – Ministério Público), tendo o Município suscitado preliminar de intempestividade da apelação.

Às fls. 1386/1389, o réu apelante se opôs ao julgamento do recurso em sessão virtual.

A Douta Procuradoria Geral de Justiça ofertou seu parecer opinando pelo desprovimento do recurso (fls. 1393/1407)

O v. acórdão de fls. 1415/1434, ratificado às fls. 1453/1458, deu parcial provimento ao recurso do réu, para adequar as penalidades impostas.

Houve a interposição de Recurso Especial pelo réu apelante (fls. 1468/1496), com oferta de contrarrazões (fls. 1645/1653 e fls. 1655/1660).

Determinada a devolução dos autos em razão do julgamento do mérito do RE nº 843.989/PR, Tema nº 1199, do E. Supremo Tribunal Federal, o Exmo. Presidente da Seção de Direito Público deste E. Tribunal remeteu os autos a esta Turma Julgadora (fls. 1662/1663).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

É o relatório.

O v. acórdão que motivou a devolução dos autos, RE nº 843.989/PR, Tema de Repercussão Geral nº 1199, do E. Supremo Tribunal Federal, versa sobre a eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições contidas na Lei nº 14.230/2021 – que alterou de forma substancial a Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA) –, em especial quanto à necessidade da presença do elemento subjetivo (dolo) para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; a aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente; a conversão do rol, então exemplificativo contido nos incisos do artigo 11, para taxativo, afora a revogação dos incisos I e II, do citado artigo 11.

Eis as teses firmadas pelo E. Supremo Tribunal Federal, no bojo do julgamento do mencionado Tema nº 1199:

“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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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.” (STF, Relator Ministro ALEXANDRE DE MORAES; Data do julgamento: 18/08//2022; Ata publicada no DJE em 05/09/2022).

Constata-se da orientação firmada no julgamento da Corte Suprema, que as disposições contidas na novel legislação são irretroativas em relação a processos julgados, em observância à coisa julgada que é garantida pela Carta Constitucional.

No tocante ao sistema prescricional, decidiu-se acerca de sua irretroatividade, motivo pelo qual, no caso concreto, não se cogita de sua aplicação, considerando que o ajuizamento desta



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

ação civil pública ocorreu em 2 de maio de 2017 (fl. 01), anteriormente, portanto, à publicação da supracitada Lei nº 14.230/2021, em 26 de outubro de 2021.

Lado outro, no concernente ao quesito dolo, é imprescindível a sua comprovação nas hipóteses previstas nos artigos 9, 10 e 11, da Lei nº 8.429/1992, inclusive nos feitos ajuizados antes da vigência da Lei nº 14.230/2021 e que não tenham transitado em julgado.

Ademais, e de suma relevância para o caso *sub judice*, a novel legislação estabeleceu que o rol de condutas previstas nos incisos do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa é **taxativo**, e não mais **exemplificativo**, como em sua redação original; afora haver procedido à revogação dos incisos I e II, desse dispositivo legal.

Nesse âmbito, cumpre ressaltar que a condenação do réu apelante se fundamentou, justamente, no fato de que sua conduta se coadunou com aquela prevista no artigo 11, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa (“*praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência*”) – diante da afronta ao artigo 42, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) –, como se verifica dos termos da r. sentença monocrática (fls. 1137/1148), a qual, nesse ponto, foi mantida pelo v. acórdão de fls. 1415/1434 (ratificado às fls. 1453/1458) –, que se limitou a adequar as sanções aplicadas –, objeto da presente retratação, cuja ementa é do seguinte teor (*g.n.*):



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

PROCESSO CIVIL – PRELIMINAR – Violação ao princípio do contraditório e ampla defesa em inquérito civil não caracterizada – Peças faltantes no inquérito civil – Desnecessidade - Panorama probatório farto dá conta da ocorrência do grande déficit orçamentário deixado pelo requerido durante o exercício de 2012 - Preliminar rejeitada.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – Ex-Prefeito, contraiu obrigação de despesa que não pôde ser cumprida integralmente dentro dos dois últimos quadrimestres de seu mandato, infringindo o artigo 42, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal - Houve afronta à norma do art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que visa o equilíbrio entre receita e despesa, com a programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso, o que não foi respeitado – Desprezados alertas emitidos pelo Tribunal de Contas – Conduta violadora dos princípios que regem a Administração Pública – Prática a caracterizar ato de improbidade administrativa, na conformidade com o art. 11, I, da Lei 8.429/92 – Precedentes desta C. Câmara e Sodalício – Sentença reformada em parte, apenas para readequação das penalidades administrativas do requerido – Recurso provido em parte. (TJSP;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Apelação Cível 1001664-96.2017.8.26.0505; desta Relatoria; 9ª Câmara de Direito Público; j. 26/05/2021).

Nessa conformidade, de rigor a readequação do *decisum*, considerando a mencionada revogação do inciso I, do artigo 11, da Lei nº 8.429/1992, por legislação posterior (Lei nº 14.230/2021), que, vale frisar, serviu de embasamento para a condenação do réu apelante por ato de improbidade administrativa, a se concluir pela atipicidade de sua conduta, e, via de consequência, pela improcedência dos pedidos formulados pelo Ministério Público Estadual, dando-se provimento ao recurso do réu apelante.

No mesmo sentido, traz-se à colação julgados desta Corte:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA – MUNICÍPIO DE MAUÁ – Pleito que objetiva a condenação de servidor público municipal, ocupante do cargo de Coordenador da Secretaria de Planejamento Urbano de Mauá, por ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, "caput" e inciso I, da Lei nº 8.492/92, postulando a imposição ao requerido das sanções previstas no art. 12, inciso III, da Lei nº 8.492/92 - Sentença de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

improcedência - Recurso do Ministério Público buscando a inversão do julgado - Alterações legislativas realizadas pela Lei nº 14.230/21 - Aplicação retroativa das normas mais benéficas ao Requerido - Art. 1º, § 4º, da Lei de Improbidade Administrativa - Revogação do art. 11, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa, aplicada retroativamente ao Requerido - Taxatividade do rol de condutas previstas no art. 11 da Lei nº 8.429/92 - Conduta que não mais encontra tipificação legal – Precedentes - Sentença mantida – Recurso não provido. (TJSP; Apelação Cível 1007860-29.2021.8.26.0348; Rel. PONTE NETO; 9ª Câmara de Direito Público; j. 28/04/2023).

APELAÇÃO CÍVEL. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Município de Mairiporã. Afastamento ilegal de agentes de trânsito, burla à regra do concurso público e colocação ilegal de servidores para atuar em desvio de função. Imputada prática de ato de improbidade administrativa descrito no artigo 11, 'caput', e inciso I, da Lei nº 8.429/92. Sentença de primeiro grau que julgou parcialmente procedentes os pedidos veiculados pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. 1. Improbidade administrativa. Lei nº 14.230/21 que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

procedeu a significativas alterações na Lei nº 14.230/21. Lei nova, § 4º, do artigo 1º, da Lei nº 14.230/21. 2. Lei nº 14.230/21 que alterou a redação do 'caput' do artigo 11, da LIA e revogou seu inciso I. Inexistência, doravante, de tipificação legal na LIA da conduta imputada aos requeridos. 'Abolitio improbitatis'. 3. Impossibilidade de se prosseguir a ação adotando-se a tipificação do 'caput' do artigo 11, da LIA, pois que com a nova redação conferida pela Lei nº 14.230/21, imprescindível que se caracterize uma das condutas previstas em seus incisos. Tipos fechados. 4. Improcedência integral dos pedidos que é medida de rigor. 5. Sentença reformada. Recursos dos corréus providos, por fundamento diverso, e apelo do órgão ministerial prejudicado. (TJSP; Apelação Cível 0000861-20.2015.8.26.0338; Rel. OSWALDO LUIZ PALU; 9ª Câmara de Direito Público; j. 10/08/2022).

JUÍZO DE ADEQUAÇÃO. Devolução dos autos nos termos do art. 1.030, II do CPC. RE nº 843.989/PR, Tema nº 1199 do STF. Atipicidade da conduta conforme nova redação dada ao art. 11, da Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 14.230/2021. Rol taxativo. Retratação do julgado, com o que fica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

denegada a apelação ministerial. (TJSP; Apelação Cível 1001608-36.2016.8.26.0299; Rel. COIMBRA SCHMIDT; 7ª Câmara de Direito Público; j. 28/06/2023).

APELAÇÃO. Improbidade Administrativa. Ilhabela. Ação ajuizada em face de ex-prefeito que, durante entrevista concedida a rádio local, desrespeitou a instituição do Ministério Público, bem como fez declarações injuriosas e caluniosas a respeito do Juiz de Direito da Comarca. Conduta imputada ao réu que, segundo o autor, configura improbidade administrativa, nos termos do art. 11, caput e inciso I da Lei nº. 8.429/92, na redação anterior à Lei nº 14.230/21. Sentença de improcedência. Manutenção que é de rigor. De fato, a conduta do réu não se amolda a nenhuma hipótese atualmente prevista na Lei de Improbidade Administrativa. Com efeito, a Lei nº 14.230/2021, que promoveu modificações na Lei nº 8.429/92, deu nova redação ao caput do artigo 11 e revogou o inciso I, que tratava da prática de ato visando a fim proibido. Portanto, não subsiste a regra em que fora enquadrada a atitude do réu de proclamar frases depreciativas ao Ministério Público e ao Poder Judiciário. Retroatividade da lei mais benéfica assentada pelo STF no julgamento do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Tema 1199, ao tratar da não tipificação de condutas culposas em improbidade administrativa. Dessa forma, alinhando-se ao precedente vinculante, conclui-se que a norma mais benéfica da Lei nº 14.230/21 é aplicável aos fatos ocorridos anteriormente à sua vigência, ressalvados os casos nos quais já houve trânsito em julgado, com condenação definitiva. Evidenciada, portanto, a atipicidade da conduta. Não há que se falar, ademais, em inconstitucionalidade do novo regramento, que continua a ser medida proporcional e razoável à proteção dos bens jurídicos tutelados. Sentença de improcedência mantida. RECURSO NÃO PROVIDO. (TJSP; Apelação Cível 1001000-97.2016.8.26.0247; Rel. ANTONIO CELSO FARIA; 8ª Câmara de Direito Público; j. 27/04/2023).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Improbidade administrativa. Ato improbo apontado como sendo aquele consistente em deixar de praticar, indevidamente e por mais de uma vez, ato de ofício que estava inserto em seu âmbito de competência. Ato tipificado como omissão dolosa. Art. 11, caput e inciso II, da Lei nº 8.429/92. Revogação superveniente pela Lei nº 14.230/2021 do tipo fundamento jurídico para o pedido recursal.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Evidenciada a atipicidade da conduta. Aplicação do Tema nº 1199 do e. STF. Sentença de improcedência mantida. Recurso conhecido e não provido. (TJSP; Apelação Cível 1000659-40.2021.8.26.0233; Rel. VERA ANGRISANI; 2ª Câmara de Direito Público; j. 19/12/2022).

Desse modo, reforma-se a r. sentença monocrática para decretar a improcedência dos pedidos iniciais.

A despeito do resultado do julgamento, que implicou no acolhimento do recurso do réu, descabida a fixação de honorários advocatícios considerando figurar no polo ativo o Ministério Público Estadual.

Diante do exposto, acolhe-se a retratação, nos termos da fundamentação.

REBOUÇAS DE CARVALHO

Relator