



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 406866 - SE (2013/0337728-6)

RELATOR : MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : ALEXSANDER OLIVEIRA DE ANDRADE
ADVOGADO : LUCIANA SALDANHA CORREIA - SE005597
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRADO INTERNO. AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO OBSERVÂNCIA DO PERCENTUAL MÍNIMO EXIGIDO PELO ART. 212 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PARA APLICAÇÃO EM ENSINO. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. NOVATIO LEGIS IN MELLIUS. ABOLIÇÃO DA FIGURA TÍPICA CONSUBSTANCIADA NA GENÉRICA VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS.

1. Com as alterações advindas da Lei 14.230/2021, a não aplicação do percentual de receitas mínimas exigidas pela Constituição Federal no ensino deixou de tipificar ato ímprobo para os fins do art. 11 da LIA.

2. 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.

3. Manutenção da decisão agravada, mas por diversa fundamentação.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 04 de junho de 2024.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 406866 - SE (2013/0337728-6)

RELATOR : MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : ALEXSANDER OLIVEIRA DE ANDRADE
ADVOGADO : LUCIANA SALDANHA CORREIA - SE005597
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO OBSERVÂNCIA DO PERCENTUAL MÍNIMO EXIGIDO PELO ART. 212 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PARA APLICAÇÃO EM ENSINO. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. NOVATIO LEGIS IN MELLIUS. ABOLIÇÃO DA FIGURA TÍPICA CONSUBSTANCIADA NA GENÉRICA VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS.

1. Com as alterações advindas da Lei 14.230/2021, a não aplicação do percentual de receitas mínimas exigidas pela Constituição Federal no ensino deixou de tipificar ato ímprobo para os fins do art. 11 da LIA.

2. 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.

3. Manutenção da decisão agravada, mas por diversa fundamentação.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra a decisão do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho que conheceu do agravo e deu provimento ao recurso especial de ALEXSANDER OLIVEIRA DE ANDRADE e negou provimento ao recurso do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE nos termos da ementa ora transcrita (fl. 340):

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO OBSERVÂNCIA DO PERCENTUAL MÍNIMO EXIGIDO PELO ARTIGO 212 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PARA APLICAÇÃO NO ENSINO. ART. 11 DA LEI 8.429/92. ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO) NÃO CONFIGURADO. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO DESPROVIMENTO DO RECURSO DO ENTÃO ALCAIDE E PELO PROVIMENTO DO RECURSO DO MP/SE. AGRAVO DO MP/SE DESPROVIDO; AGRAVO DO EX-PREFEITO CONHECIDO E RECURSO ESPECIAL PROVIDO PARA JULGAR IMPROCEDENTE A ACP DE ORIGEM, SEM CONDENAÇÃO DO AUTOR DA AÇÃO EM HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS, CONTUDO.

Em suas razões recursais, a parte agravante sustenta que o ato de improbidade foi devidamente reconhecido pelo Tribunal de origem conforme os fatos e as provas dos autos e que promover uma nova análise no âmbito do recurso especial seria vedado pela Súmula 7/STJ.

Ressalta que o Tribunal de origem apurou e reconheceu que o ex-gestor do Município de São Cristóvão havia deixado de aplicar, durante o exercício financeiro de 2009, o percentual mínimo de 25% da arrecadação municipal dos impostos na manutenção e no desenvolvimento da educação, o que se mostra suficiente para a materialização do ato de improbidade consoante no art. 11 da Lei 8.429/1992 e para a efetiva afronta aos princípios constitucionais que regem a administração pública.

Defende que deve ser provido o agravo em recurso especial do Ministério Público Estadual de Sergipe tendo em vista que o Tribunal de origem reduziu as sanções pelo ato de improbidade de forma indevida.

Pede, desse modo, a reconsideração da decisão agravada ou a apresentação do feito à turma julgadora para que seja negado provimento ao agravo em recurso especial do réu e provido o recurso especial interposto pelo autor.

Sem impugnação conforme a certidão de fl. 366.

É o relatório.

VOTO

Não obstante as alegações da parte agravante, razão não lhe assiste.

A decisão agravada conheceu do agravo e deu provimento ao recurso especial do réu porque os fatos como apresentados no acórdão recorrido consubstanciam ilegalidade ou irregularidade, e não conduta qualificada como maliciosa ou desonesta e, assim, improba.

Relembro que a ação de improbidade administrativa foi formulada contra o

ex-prefeito do Município de São Cristóvão em razão da não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino no específico exercício financeiro de 2009, tendo o agente se limitado a aplicar 19,68%, sem que se tenha evidenciado desvio de verbas, senão o atendimento de despesas eminentemente públicas, não ligadas diretamente à educação.

O panorama normativo da improbidade administrativa mudou em benefício do demandado em razão de certas alterações levadas a efeito pela Lei 14.230/2021, édito que, em muitos aspectos, consubstancia verdadeira *novatio legis in melius*.

Sob o regime da repercussão geral, o STF pronunciou a aplicabilidade da Lei 14.230/2021 aos processos inaugurados antes de sua vigência e ainda sem trânsito em julgado em relação ao elemento subjetivo necessário para a tipificação dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA): o dolo.

Além disso, no julgamento dos embargos de declaração opostos no Recurso Extraordinário com Agravo 803.568-AgR-segundo-EDv, o Pleno do STF, examinando a possibilidade de aplicação da tese proferida no Tema 1.199 aos casos de condenação pela conduta tipificada no inciso I do art. 11 da Lei 8.429/1992, concluiu por estender as conclusões explicitadas no âmbito da repercussão geral a tal hipótese.

Nesse mesmo sentido, há outras várias decisões colegiadas da Corte Suprema:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI N. 8.429/1982. ALTERAÇÃO PELA LEI N. 14.230/2021. APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO FIRMADO NO TEMA 1.199 DA REPERCUSSÃO GERAL. PRECEDENTE DO PLENÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

(ARE 1457770 AgR, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 19-12-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 22-01-2024 PUBLIC 23-01-2024)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI N. 14.231/2021: ALTERAÇÃO DO ART. 11 DA LEI N. 8.429/1992. APLICAÇÃO AOS PROCESSOS EM CURSO. TEMA 1.199 DA REPERCUSSÃO GERAL. AGRAVO IMPROVIDO.

I — No julgamento do ARE 843.989/PR (Tema 1.199 da Repercussão Geral), da relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, o Supremo Tribunal Federal assentou a irretroatividade das alterações promovidas pela Lei n. 14.231/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), mas permitiu a aplicação das modificações implementadas pela lei mais recente aos atos de improbidade praticados na vigência do texto anterior nos casos sem condenação com trânsito em julgado.

II — O entendimento firmado no Tema 1.199 da Repercussão Geral aplica-se ao caso de ato de improbidade administrativa fundado no revogado art. 11, I, da Lei n. 8.429/1992, desde que não haja condenação com trânsito em julgado.

III – Agravo improvido. (RE 1452533 AgR, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Primeira Turma, julgado em 08-11-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 20-11-2023 PUBLIC 21-11-2023)

SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ADVENTO DA LEI 14.231/2021. INTELIGÊNCIA DO ARE 843.989 (TEMA 1.199). INCIDÊNCIA IMEDIATA DA NOVA REDAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992 AOS PROCESSOS EM CURSO.

1. A Lei 14.231/2021 alterou profundamente o regime jurídico dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios 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 843.989 (tema 1.199), o Supremo Tribunal Federal assentou a irretroatividade das alterações 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 ressalvou exceção de retroatividade relativa 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) a imputação promovida pelo autor da demanda, a exemplo da capitulação promovida pelo Tribunal de origem, restringiu-se a subsumir a conduta imputada aos réus exclusivamente ao disposto no caput do art. 11 da Lei 8.429/1992 e que (ii) as condutas praticadas pelos réus, nos estritos termos em que descritas no arresto impugnado, não guardam correspondência com qualquer das hipóteses previstas na atual redação dos incisos do art. 11 da Lei 8.429/1992, imperiosa a reforma do acórdão recorrido para julgar improcedente a pretensão autoral.

5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada.

6. Agravo regimental desprovido. (ARE 1346594 AgR-segundo, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 24-10-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 30-10-2023 PUBLIC 31-10-2023)

Diante deste 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 condenado o réu com base nos revogados incisos I e II, do mesmo artigo, sem que os fatos tipifiquem qualquer das novas

hipóteses previstas na atual redação do art. 11 da LIA, remete à abolição da tipicidade da conduta e, assim, à improcedência dos pedidos formulados na inicial.

O Tribunal de origem reconheceu a prática de improbidade prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992, estampando como ímprobos as seguintes condutas (fl. 164):

Dessa forma, tenho que a simples conduta do agente, de aplicar percentual da arrecadação dos impostos em patamar inferior aos 25% previstos no art. 212 da Constituição Federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme demonstrado no documento de fls. 05/13, caracteriza o dolo genérico exigível para a caracterização do ato como ímprobo, porquanto tal valor encontrava-se nos cofres públicos à disposição do administrador, o qual deu destinação diversa a prevista em lei de forma consciente.

Ressalto que a alegação do recorrente de que o Município encontrava-se em dificuldades financeiras, motivo pelo qual necessitou aplicar tal verba em outras despesas não pode ser acatado. Destarte, o administrador deve realizar seus atos pautado no princípio da legalidade, de forma que apenas pode agir de acordo com o que a lei prevê. Nesse talante, existindo norma constitucional expressa no sentido de que deveria destinar 25% do valor arrecadado dos impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, não poderia dar destinação diversa a tal valor, porquanto vinculado ao disposto na lei. Além disso, apesar dele ter defendido que deu destinação pública a tal verba, este não colacionou aos autos nenhum documento que comprove tal fato.

Desnecessário, assim, o retorno dos autos à instância de origem para eventual conformação, não havendo suporte legal no art. 11 da LIA para a qualificação da conduta imputada na inicial como ímproba.

Nesse exato sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1.199-STF. ALTERAÇÃO DO ART. 11 DA LIA. PROCESSOS EM CURSO. APLICAÇÃO. CORRÉU. EFEITO EXPANSIVO.

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 reconhecida 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 09/05/2023, firmou orientação no sentido 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/STF. No mesmo sentido: ARE 1400143 ED/RJ, rel. Min. ALEXANDRE MORAES, DJe 07/10/2022.

4. A Suprema Corte, em momento posterior, ampliou a aplicação da referida tese ao caso de ato de improbidade administrativa fundado no revogado art. 11, I e II, da Lei n. 8.429/1992, desde que não haja condenação com trânsito em julgado

5. No caso, o Tribunal de origem reconheceu a prática do ato ímprobo com arrimo no dispositivo legal hoje revogado, circunstância que enseja a improcedência da ação de improbidade administrativa em relação à TERRACOM CONSTRUÇÕES LTDA., aplicando o efeito expansivo da improcedência ao litisconsorte passivo LAIRTON GOMES GOULART.

6. Agravo interno provido, com aplicação de efeito expansivo ao litisconsorte passivo. (AgInt no AREsp n. 2.380.545/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 6/2/2024, DJe de 7/3/2024)

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2013/0337728-6 PROCESSO ELETRÔNICO AgInt no AREsp 406.866 / SE

Números Origem: 200983000701 201183000414 2012216972 71692012

PAUTA: 04/06/2024

JULGADO: 04/06/2024

Relator

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MARIA SOARES CAMELO CORDIOLI**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : ALEXSANDER OLIVEIRA DE ANDRADE
ADVOGADO : LUCIANA SALDANHA CORREIA - SE005597
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
AGRAVADO : OS MESMOS

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Improbidade Administrativa

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : ALEXSANDER OLIVEIRA DE ANDRADE
ADVOGADO : LUCIANA SALDANHA CORREIA - SE005597
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.