



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1716279 - PR(2020/0147001-1)

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
AGRAVANTE : C T
ADVOGADOS : RENATO CARDOSO DE ALMEIDA ANDRADE - PR010517
DANIEL WUNDER HACHEM - PR050558
FELIPE KLEIN GUSSOLI - PR075081
LUZARDO FARIA - PR086431
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
AGRAVADO : C T
ADVOGADOS : RENATO CARDOSO DE ALMEIDA ANDRADE - PR010517
DANIEL WUNDER HACHEM - PR050558
FELIPE KLEIN GUSSOLI - PR075081
LUZARDO FARIA - PR086431
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
AGRAVADO : F K
ADVOGADOS : DANIEL WUNDER HACHEM - PR050558
LUZARDO FARIA - PR086431
RENATO CARDOSO DE ALMEIDA ANDRADE - PR010517
FELIPE KLEIN GUSSOLI - PR075081N

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, INCISO VII, DA LEI N. 8.429/1992. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO OU ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. REFORMA DO JULGADO DEMANDARIA O REVOLVIMENTO DO QUADRO FÁTICO-PROBATÓRIO. ART. 11, *CAPUT* E INCISO I, DA LEI N. 8.429/1992. CONDUTA QUE NÃO SE SUBSUME A NENHUM DOS INCISOS, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI N. 14.230/2021. ART. 11, INCISO IV, DA LEI N. 14.230/2021. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO. AGRAVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ CONHECIDO PARA NÃO CONHECER DO RECURSO ESPECIAL. AGRAVO DE C. T. CONHECIDO PARA DAR PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL.

1. Espécie em que, em primeiro grau de jurisdição, C. T. foi condenado pela prática de atos de improbidade administrativa previstas nos arts. 10, *caput* e incisos VII e X, e 11, *caput*, incisos I e IV, da Lei n. 8.429/1992, por "determinar e implantar o sistema de autuação de infrações de trânsito e aplicação de multa somente a partir da terceira notificação (violando o disposto no artigo 267 do CTB)" (fl. 1625).

2. Agravo do Ministério Público. O Tribunal de origem, entendendo pela ausência de dano ao erário, afastou a condenação imposta de ressarcimento. A reforma do julgado, quanto ao ponto, exigiria o revolvimento do quadro fático-probatório, providência vedada no âmbito do recurso especial (Súmula n. 7 do STJ).

3. Agravo de C. T. As circunstâncias fáticas incontroversas nos autos demonstram que **a conduta do art. 11, caput e inciso I, da LIA**, pela qual foi o réu condenado nestes autos, não se encaixa em nenhum dos incisos do art. 11 da LIA, com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021. Lado outro, o dolo específico não foi reconhecido quanto **àquela do art. 11, inciso IV, da LIA**.

4. Agravo do Ministério Público do Estado do Paraná conhecido para não conhecer do recurso especial. Agravo de C. T. conhecido para dar parcial provimento ao recurso especial, a fim de julgar improcedentes os pedidos da ação civil pública.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 05/03/2026 a 11/03/2026, por unanimidade, conhecer dos agravos para não conhecer do recurso especial do Ministério Público do Estado do Paraná; dar parcial provimento ao recurso especial de CT, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Teodoro Silva Santos.

Brasília, 13 de março de 2026.

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1716279 - PR(2020/0147001-1)

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
AGRAVANTE : C T
ADVOGADOS : RENATO CARDOSO DE ALMEIDA ANDRADE - PR010517
DANIEL WUNDER HACHEM - PR050558
FELIPE KLEIN GUSSOLI - PR075081
LUZARDO FARIA - PR086431
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
AGRAVADO : C T
ADVOGADOS : RENATO CARDOSO DE ALMEIDA ANDRADE - PR010517
DANIEL WUNDER HACHEM - PR050558
FELIPE KLEIN GUSSOLI - PR075081
LUZARDO FARIA - PR086431
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
AGRAVADO : F K
ADVOGADOS : DANIEL WUNDER HACHEM - PR050558
LUZARDO FARIA - PR086431
RENATO CARDOSO DE ALMEIDA ANDRADE - PR010517
FELIPE KLEIN GUSSOLI - PR075081N

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, INCISO VII, DA LEI N. 8.429/1992. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO OU ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. REFORMA DO JULGADO DEMANDARIA O REVOLVIMENTO DO QUADRO FÁTICO-PROBATÓRIO. ART. 11, *CAPUT* E INCISO I, DA LEI N. 8.429/1992. CONDUTA QUE NÃO SE SUBSUME A NENHUM DOS INCISOS, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI N. 14.230/2021. ART. 11, INCISO IV, DA LEI N. 14.230/2021. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO. AGRAVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ CONHECIDO PARA NÃO CONHECER DO RECURSO ESPECIAL. AGRAVO DE C. T. CONHECIDO PARA DAR PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL.

1. Espécie em que, em primeiro grau de jurisdição, C. T. foi condenado pela prática de atos de improbidade administrativa previstas nos arts. 10, *caput* e incisos VII e X, e 11, *caput*, incisos I e IV, da Lei n. 8.429/1992, por "determinar e implantar o sistema de autuação de infrações de trânsito e aplicação de multa somente a partir da terceira notificação (violando o disposto no artigo 267 do CTB)" (fl. 1625).

2. Agravo do Ministério Público. O Tribunal de origem, entendendo pela ausência de dano ao erário, afastou a condenação imposta de ressarcimento. A reforma do julgado, quanto ao ponto, exigiria o revolvimento do quadro fático-probatório, providência vedada no âmbito do recurso especial (Súmula n. 7 do STJ).

3. Agravo de C. T. As circunstâncias fáticas incontroversas nos autos demonstram que **a conduta do art. 11, caput e inciso I, da LIA**, pela qual foi o réu condenado nestes autos, não se encaixa em nenhum dos incisos do art. 11 da LIA, com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021. Lado outro, o dolo específico não foi reconhecido quanto **àquela do art. 11, inciso IV, da LIA**.

4. Agravo do Ministério Público do Estado do Paraná conhecido para não conhecer do recurso especial. Agravo de C. T. conhecido para dar parcial provimento ao recurso especial, a fim de julgar improcedentes os pedidos da ação civil pública.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ e por C. T. contra as decisões do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ, que inadmitiu os recursos especiais manejados em face do acórdão proferido na Apelação n. 0006945-58.2009.8.16.0004.

Na origem, foram julgados procedentes os pedidos formulados na ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público do Estado do Paraná em desfavor de C. T. e F. K., pelo cometimento das condutas previstas nos arts. 10, incisos VII e X, e 11, inciso I, da Lei n. 8.429/1992, condenando-os ao ressarcimento do dano no valor de R\$ 69.819.232,03 (sessenta e nove milhões, oitocentos e dezenove mil, duzentos e trinta e dois reais e três centavos) e à suspensão dos direitos políticos por cinco anos (fls. 1615-1627).

O Tribunal de origem **reformou parcialmente a sentença** para "(i) afastar a condenação dos requeridos ao ressarcimento de dano, (ii) reconhecer a prescrição da suspensão dos direitos políticos em relação a F. K., bem como para as demais sanções decorrentes do art. 11 da LIA, e (iii) condenar o requerido C. T. ao pagamento de multa civil de 60 (sessenta) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, mantendo-se a condenação já determinada para ele, consistente na suspensão dos direitos políticos por 5 (cinco) anos" (fl. 1969).

No julgamento, entendeu-se que C. T. violou os princípios administrativos, consistentes em "praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência" e "negar publicidade aos atos oficiais", previstos no **art. 11, caput, incisos I e IV, da Lei n. 8.429/1992**.

O acórdão foi assim ementado (fls. 1959-1960):

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PREFEITO MUNICIPAL E PRESIDENTE DA URBS – FATOS OCORRIDOS À ÉPOCA

DA INSTALAÇÃO DOS PRIMEIROS RADARES ELETRÔNICOS NO MUNICÍPIO – APLICAÇÃO DE MULTA APÓS DUAS PENAS DE ADVERTÊNCIA – AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL – OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO – TESE DE DANO AO ERÁRIO, DECORRENTE DAS MULTAS QUE NÃO FORAM APLICADAS – CONDENAÇÃO DOS REQUERIDOS NA MODALIDADE CULPOSA – SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA.

RECURSO DE C. T. E OUTRO – PRESCRIÇÃO – OCORRÊNCIA PARA UM DOS REQUERIDOS – DANO AO ERÁRIO NÃO CONFIGURADO – VALOR PROJETADO QUE NÃO SE BASEIA NA ARRECADAÇÃO REAL – INTERPRETAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE DENTRO DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE – RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

APELO DO MINISTÉRIO PÚBLICO – ALEGAÇÃO DE CONDUTA DOLOSA DOS REQUERIDOS – CONFIGURAÇÃO – VIOLAÇÃO AOS ARTS. 24, I, VII, 256, II E 260, DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO – OFENSA AO ART. 11 DA LIA – REQUERIMENTO DE PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA PARA UM DOS REQUERIDOS – IMPOSSIBILIDADE, DIANTE DE SANÇÃO QUE ATINGIRIA CARGO PÚBLICO DIVERSO DAQUELE OCUPADO PELO AGENTE PÚBLICO À ÉPOCA DA PRÁTICA DO ATO ÍMPROBO – PRECEDENTES DO E. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – SANÇÕES IMPOSTAS – PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE – REVISÃO – RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA EM GRAU DE REEXAME NECESSÁRIO.

Os embargos declaratórios opostos pelo Ministério Público do Estado do Paraná foram rejeitados (fls. 2022-2026); e os opostos por C. T. foram acolhidos parcialmente "apenas para fixar os índices e termos inicial de correção monetária e juros monetários" (fl. 2089).

No recurso especial (fls. 2102-2111), interposto com fundamento na alínea “a” do permissivo constitucional, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ alega violação do **art. 10, inciso VII, da Lei n. 8.429/92**, sustentando que a conduta dos agentes públicos, ao não emitir as notificações de multas de trânsito e substituí-las indevidamente por notificações educativas, caracterizou supressão de receita do Estado, causando efetivo prejuízo ao erário.

O recorrente argumenta que, embora o Tribunal de origem tenha reconhecido a ausência de discricionariedade para a autoridade exercer o poder de polícia administrativa quanto à aplicação de multa, concluiu equivocadamente pela configuração do dolo apenas em relação ao art. 11 da LIA, afastando a tipificação da conduta no art. 10, inciso VII.

O Ministério Público reforça que as multas de trânsito aferidas por radar possuem caráter financeiro enquanto receita vinculada do Estado, conforme o art. 320 do

Código de Trânsito Brasileiro, e que a decisão dos agentes públicos de não aplicar as multas, sem previsão legal, implicou em concessão de benefício administrativo indevido, configurando ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário.

Contrarrazões às fls. 2121-2135.

No recurso especial (fls. 2205-2228), interposto com fundamento nas alíneas "a" e "c" do permissivo constitucional, C. T. alega violação dos seguintes dispositivos legais:

(a) **Arts. 78 do CTN e 11, inciso I, da Lei n. 8.429/1992:** O recorrente sustenta que não houve violação do princípio da legalidade, uma vez que o exercício do poder de polícia é uma atividade discricionária, conforme disposto no art. 78 do CTN. Argumenta que o acórdão recorrido, ao afirmar que não existe discricionariedade na aplicação de multas de trânsito, contrariou a literalidade do dispositivo, que prevê a discricionariedade no exercício do poder de polícia quando desempenhado nos limites da lei aplicável, sem abuso ou desvio de poder. Aduz que a política pública de conscientização adotada, que consistiu na emissão de notificações educativas em substituição às multas, foi legítima e pautada pelos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, considerando a novidade do sistema de fiscalização por radares;

(b) **Art. 22, caput e § 1º, da LINDB:** O recorrente alega que o acórdão recorrido deixou de considerar as circunstâncias que condicionaram as ações dos agentes à época, conforme exigido pelo art. 22 da LINDB. Menciona que o acórdão reconheceu a necessidade e legitimidade da política de conscientização, mas não levou em conta essas particularidades na análise da regularidade da conduta do recorrente, resultando em condenação indevida por ato de improbidade;

(c) **Art. 489, § 1º, incisos I e III, do CPC:** O recorrente aponta vício de fundamentação no acórdão recorrido, que não delimitou qual conduta teria ensejado a violação do princípio da moralidade. A decisão se limitou à indicação de ato normativo sem explicar sua relação com o caso concreto, utilizando assertivas genéricas que se prestariam a justificar qualquer outra decisão, em violação do art. 489 do CPC;

(d) **Arts. 21, parágrafo único, da LINDB e 12, parágrafo único, da Lei de Improbidade:** Subsidiariamente, o recorrente argumenta que a penalidade de multa cominada é desproporcional, considerando as peculiaridades do caso. A multa civil equivalente a 60 (sessenta) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente é excessiva, especialmente diante da ausência de dano ao erário e proveito econômico dos agentes, elementos que devem ser levados em conta na dosimetria das penalidades.

No mais, C. T. aponta divergência na interpretação do art. 12, inciso III, da Lei n. 8.429/1992 quanto à fixação do termo inicial para incidência dos juros e correção monetária sobre a multa civil. O acórdão recorrido fixou como termo inicial a data da prática do ato de improbidade, enquanto o acórdão paradigma do TJGO estabeleceu que

os juros devem incidir a partir do trânsito em julgado, por ser o marco a partir do qual o agente ímprobo é obrigado a pagar.

Pretende o provimento do recurso para reformar o acórdão recorrido, absolvendo o recorrente da imputação de prática de ato de improbidade, considerando a legitimidade da política pública instituída e a violação dos dispositivos legais mencionados. Subsidiariamente, requer a cassação do acórdão por vício de fundamentação e a revisão da dosimetria das sanções aplicadas.

Contrarrazões às fls. 2256-2262.

Não admitidos os recursos especiais pelo Tribunal de origem (fls. 2143-2145 e 2266-2269), as partes interpuseram agravo em recurso especial (fls. 2161-2170 e 2280-2287).

Nesta Corte Superior, por decisão da Ministra Assusete Magalhães, então relatora, **foi determinada a devolução dos autos à origem para juízo de conformação ao Tema n. 1.199/STF (fls. 2327-2329 e 2330-2332).**

Ao reexaminar a matéria, o Tribunal de origem manteve "a decisão atacada por seus próprios fundamentos" (fl. 2413). O acórdão foi assim ementado (fl. 2397):

AÇÃO CIVIL PUBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA OFENSA DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO. TESE DE DANO DO ERÁRIO, DECORRENTE DAS MULTAS QUE NÃO FORAM APLICADAS. CONDENAÇÃO DOS REQUERIDOS NA MODALIDADE CULPOSA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. APELAÇÃO 1, RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. APELAÇÃO 2 DO MINISTÉRIO PÚBLICO, RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

Os embargos de declaração por C. T. e F. K. foram parcialmente acolhidos, "apenas para fins de esclarecimento" (fl. 2689), sem efeitos infringentes. Eis a ementa (fl. 2472):

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CÍVEL – JUÍZO DE RETRATAÇÃO – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – ALEGAÇÃO DE OMISSÃO E OBSCURIDADE – PARCIAL ACOLHIMENTO PARA FINS DE ESCLARECIMENTO – JULGADO QUE MANTEVE O ACÓRDÃO RECORRIDO – **PRESENÇA DE DOLO ESPECÍFICO** – AUSÊNCIA DE CONTRARIEDADE AO TEMA 1.199 DO STF – EMBARGOS CONHECIDOS E PARCIALMENTE ACOLHIDOS, APENAS PARA FINS DE ESCLARECIMENTO, SEM EFEITOS INFRINGENTES.

Em seguida, C. T. apresentou "aditamento ao recurso especial" (fls. 2485-2502), no qual alega ofensa aos seguintes dispositivos legais:

a) **art. 1.040, inciso II, do CPC**, sob o argumento de extrapolação dos limites do juízo de conformação pelo Tribunal *a quo* em sede de juízo de retratação, ao inserir novos fundamentos sem intimação prévia das partes;

b) **arts. 1º, § 2º, e 11, § 1º, da Lei nº 8.429/1992**, porquanto a legislação vigente exige dolo específico para condenação por ato de improbidade, não mais admitindo dolo genérico;

c) **arts. 2º e 4º da Lei nº 14.230/2021; e 11 da Lei nº 8.429/1992**, tendo em vista a condenação por infração a dispositivos revogados, uma vez que o art. 11, inciso I, da Lei n. 8.429/1992 foi expressamente revogado e o art. 11, inciso IV, da mesma lei teve a redação alterada;

d) **art. 10 do CPC**, em razão da nova interpretação a respeito da natureza do dolo sem manifestação prévia das partes;

e) **art. 12, inciso III, da Lei nº 8.429/1992** alterado pela Lei n. 14.230/21, pois, "para os processos não transitados em julgado a multa por violação ao art. 11 está limitada a 24 vezes o valor da remuneração e não há mais a suspensão de direitos políticos" (fls. 2500-2501).

Contrarrazões às fls. 2503-2512.

Às fls. 2519-2527, o 1º Vice-Presidente do Tribunal de origem não admitiu o recurso especial de C. T.

Daí a interposição de novo agravo em recurso especial por C. T. (fls. 2536-2544).

O Ministério Público Federal manifestou-se pelo sobrestamento do feito até o julgamentos dos REsp n. 2.148.056/SP e 2.186.838/MG, indicados à provável submissão ao regime dos recursos repetitivos (fls. 2726-2735).

É o relatório.

VOTO

De início, registro que, até o presente momento, não houve a afetação da matéria referente à necessidade de dolo específico ao regime dos recursos repetitivos. Assim, não há óbice para o prosseguimento do presente feito.

1. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: A LEI N. 14.230/2021 E SUA CONTROVERTIDA (IR)RETROATIVIDADE

Antes de adentrar às particularidades do caso concreto, cabe situar o estado da arte da temática versada nos autos, mormente no que atine à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

A edição da Lei n. 14.230, de 25/10/2021, trouxe significativas alterações à Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992 – LIA), o que suscita debates

intensos sobre sua aplicação nos processos em curso, especialmente naqueles ainda não transitados em julgado. A questão central reside em saber em que medida as normas mais benignas introduzidas pela nova lei podem ou devem ser aplicadas retroativamente em prol dos réus, à luz do princípio da retroatividade da lei mais benéfica (*lex mitior*) e dos limites constitucionais a essa retroação no âmbito do Direito Administrativo Sancionador.

A par das decisões que emergem do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, formam-se importantes precedentes sobre pontos específicos afetados pela reforma legal, alguns deles sem plena uniformização ainda. Destacam-se, dentre outros, os seguintes: (i) discussão acerca da perda da função pública em decorrência da condenação (abrangência da sanção); (ii) necessidade de caracterizar o elemento subjetivo (exigência de dolo, discussão sobre o caráter genérico ou específico do dolo, além da exclusão da modalidade culposa); (iii) a tipicidade dos atos de improbidade (especialmente os atos que atentam contra princípios da administração); e (iv) a prescrição das ações de improbidade.

Não se deve perder de vista que a Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA), foi editada para dar efetividade ao mandamento do art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, que prevê sanções para atos de improbidade praticados por agentes públicos. A LIA tipificou três categorias de atos ímprobos: aqueles que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), os que causam prejuízo ao erário (art. 10) e os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11). Desde sua origem, a LIA se caracterizou por um caráter punitivo e civil (ou administrativo sancionador), para proteger a probidade e moralidade administrativas, donde se destaca como instrumento de combate à corrupção e à má gestão no Brasil.

Muito se debate em doutrina a respeito da natureza da improbidade administrativa. Carlos Ari Sunfeld e Ricardo Alberto Kanayama esboçam um panorama a respeito de quatro linhas doutrinárias: natureza penal, híbrida, civil e de direito administrativo sancionador. Valiosa a transcrição doutrinária, *verbis*:

Os defensores da natureza penal da improbidade partem da ideia de que o sistema da improbidade administrativa constitui uma forma de poder punitivo estatal, razão pela qual as mesmas garantias penais deveriam ser estendidas a ela (Harger, 2015, p. 36). Além disso, a gravidade das sanções, como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública, seria equivalente à das penas previstas no direito penal. Alguns autores, inclusive, sustentaram que a teoria da imputação objetiva deveria ser transportada à improbidade (Capez, 2015, p. 219).

Por outro lado, os partidários da natureza civil sustentam que não é a relação jurídica material que define a natureza de um instituto, isto é, que o fato de se tratar de uma relação entre Estado e indivíduo não deve ser o determinante (Garcia; Alves, 2017, p. 624), importando mais o bem jurídico tutelado e o sistema processual usado na aplicação da sanção. Assim, considerando que o objetivo relacionado ao sistema da improbidade é a defesa do patrimônio público e que o

processo segue o rito civil, a improbidade teria natureza civil . Lembram, ainda, que a literalidade do § 4º, do art. 37, da Constituição de 1988, afasta a natureza penal (Ferraresi, 2011, p. 170).

Entre os dois extremos, há autores que atribuem uma natureza híbrida ao sistema da improbidade, tendo como referencial apenas os tipos de sanção previstos na LIA (Fazzio Júnior, 2016, p. 487). Desse modo, a improbidade estaria relacionada a várias composições: político-eleitoral (suspensão dos direitos políticos), político-administrativa (perda da função pública), administrativa (proibição de contratar com o poder público) e civil (multa e ressarcimento) (Pazzaglini Filho, 2018, p. 164).

Por fim, também entre a natureza civil e a penal está a linha do direito administrativo sancionador, que serviria para “tutelar ilícitos tipicamente administrativos, aqueles que devem ser castigados pela Administração Pública ou pelo Poder Judiciário, não importa, mas que têm como figurante no polo passivo da agressão a Administração Pública” (Osório, 2018, p. 200). Assim, o que determinaria a natureza da improbidade seria o fato de o Estado ser a vítima do ato (Simão, 2017, p. 72).

De início se percebe a complexidade da matéria, na medida em que a ausência de solidez doutrinária sobre a natureza jurídica do instituto central implica maior dificuldade de interpretação coerente dos institutos circundantes, sobretudo em ambiente de recente mudança legislativa. Essa dificuldade será observada, por exemplo, quando da definição do regime da retroatividade da lei mais benéfica, consoante tratado adiante.

Dito isso, cabe observar que, ao longo de relevante período de vigência, a LIA sofreu poucas e pontuais modificações. Em 2019, o chamado “Pacote Anticrime” (Lei n. 13.964/2019) previu a possibilidade de celebração do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) nas ações de improbidade. Abriu-se espaço para a negociação em matéria até então regida unicamente pela indisponibilidade do interesse público. Contudo, foi somente **com a Lei n. 14.230/2021 que se procedeu a uma revisão ampla da legislação de improbidade administrativa, com reformulação de elementos centrais para a configuração dos atos ímprobos e alterações quanto a aspectos processuais e sancionatórios.**

Dentre as principais alterações introduzidas pela Lei n. 14.230/2021, faz-se necessário destacar quatro componentes de suma importância, no que atine à necessidade de uma uniformização de entendimentos e, portanto, atuação dos Tribunais Superiores:

1. Exigência de dolo e eliminação da modalidade culposa: a nova lei revogou expressamente a punição de atos culposos como improbidade administrativa. Desde então, somente condutas dolosas podem ser consideradas ímprobos, o que elimina a possibilidade de responsabilização por simples negligência, imprudência ou imperícia na hipótese do art. 10 da LIA (improbidade com prejuízo ao erário);

2. Reformulação da tipicidade dos atos ímprobos (especialmente os atos violadores de princípios): a Lei n. 14.230/2021 trouxe definições mais estritas para

caracterizar alguns ilícitos. No caso dos atos que atentam contra os princípios da administração (art. 11, agora também reorganizado), buscou-se evitar incriminações genéricas por violação de princípios sem resultado ou demonstração de propósito ilícito. Alguns tipos sofreram acréscimos de elementos subjetivos especiais. Com a reforma, passou-se a exigir dolo específico para cometimento de ato ímprobo – isto é, a intenção de obter resultado ilícito ou de beneficiar a si ou a outrem indevidamente (art. 11, §§ 1º e 2º, da LIA);

3. Sanções e critérios de proporcionalidade: a reforma legislativa alterou o catálogo e alguns aspectos da aplicação de sanções. A perda da função pública e a suspensão de direitos políticos, por exemplo, cominadas para os atos ímprobos dos arts. 9º e 10, têm agora previsão de serem aplicadas na medida da gravidade do ato e do benefício auferido, o que busca evitar sanções automáticas e desproporcionais (art. 12, § 1º, da LIA). Importante questão que remanesce é a discussão sobre qual vínculo com a Administração será atingido pela perda da função, após o trânsito em julgado da sentença condenatória; e

4. Prescrição e marcos interruptivos: a Lei n. 14.230/21 instituiu um novo regime prescricional para as ações de improbidade. Fixou-se prazo prescricional contado a partir da ocorrência do fato ou do dia que cessou a sua permanência (no caso de infrações permanentes), com marcos interruptivos bem definidos e previsão de prescrição intercorrente (art. 23, §§ 4º a 6º).

As modificações operadas pela nova legislação desafiam o intérprete no que atine à aplicabilidade da norma aos fatos já cometidos e aos processos em curso sob a égide da lei original.

No direito brasileiro, vige como garantia fundamental no âmbito penal o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica (art. 5º, inciso XL, da CF/88). Tal princípio determina que, se a lei posterior deixar de considerar crime um fato ou cominar pena menos gravosa, seus efeitos devem alcançar fatos pretéritos ainda não julgados definitivamente e mesmo sentenças já transitadas em julgado, no caso de *abolitio criminis* ou redução de pena. Trata-se de exceção ao postulado geral de irretroatividade das leis. A excepcionalidade é plenamente justificada pela proteção de direitos individuais face ao *jus puniendi* estatal.

Entretanto, fora do campo estritamente penal, a Constituição não traz previsão expressa que assegure a retroatividade benigna. Carlos Ari Sunfeld e Ricardo Alberto Kanayama, a partir dessa premissa, levantam as seguintes perguntas:

Afinal, a garantia constitucional de retroatividade da lei penal mais benéfica, prevista no art. 5º, XL – “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu” (Brasil, 1988) –, embora expressamente voltada à ação de natureza penal, seria também aplicável a uma ação de natureza não penal, como a de improbidade

administrativa? Outra formulação possível: a garantia da retroatividade da lei mais benéfica ao acusado é aplicável ao direito administrativo sancionador? (Idem, ibidem, p. 120).

A resposta para tais questões suscita divergências. Note-se que não há consenso doutrinário ou jurisprudencial sequer acerca da presença da improbidade administrativa sob a égide do Direito Administrativo Sancionador. O aludido estudo de caso empreendido por Sunfeld e Kanayama demonstrou detalhadamente que não se pode extrair *da ratio decidendi* do Tema n. 1.199 do STF uma coesão da Suprema Corte quanto à natureza do ato de improbidade, se mero ilícito civil ou inserido no direito administrativo sancionador, dada a diversidade de fundamentos adotados pelos ministros nos respectivos votos.

Todavia, enxerga-se uma visão majoritária que situa a improbidade no campo do Direito Administrativo Sancionador e, desta forma, abre margem para uma aplicação - suavizada - de garantias gizadas pelo constituinte às sanções penais.

Para Fábio Medina Osório, o “Direito Penal e Direito Administrativo confluem para dar nascimento ao Direito Administrativo Sancionador. Há princípios constitucionais comuns ao Direito Público punitivo. Ao Direito Administrativo Sancionador se aplicam os princípios do Direito Penal e Processual Penal, com matizes, por simetria”.

Importante ressaltar que essa aproximação entre princípios do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador é reconhecida em inúmeros precedentes dos tribunais pátrios, inclusive do STJ, tais como: RMS n. 37.031/SP, 1ª Turma, relatora Ministra REGINA HELENA COSTA, DJe 20/2/2018; REsp. n. 1.153.083-MT 2009, Relator Ministro SÉRGIO KUKINA, - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/11/2014.

Sem embargo da inacabada discussão sobre a natureza da improbidade administrativa, inegável que o substrato normativo da LIA implica sanções como perda da função, suspensão de direitos políticos por período considerável e pesadas multas civis. Daí se justifica a incidência do princípio da lei mais favorável, em homenagem à segurança jurídica e à proteção de direitos fundamentais, respeitada também a fundamental garantia da coisa julgada.

A disciplina da LIA após as alterações da Lei n. 14.230/2021, quando analisada em suas minúcias, revela ainda mais fortemente a presença de institutos semelhantes aos do Direito Penal ou do Direito Administrativo Sancionador.

No sentido aqui esposado, cabe destacar trabalho científico de Ana Luisa Vogado de Oliveira sobre o tema:

O princípio da pessoalidade da pena encontra-se no art. 8º e 8-A da Lei; da individualização da pena no art. 17, I, e 17-C, §2º; da proporcionalidade no art. 17-

C, a. Quanto ao princípio da presunção de inocência, que preceitua que ninguém será considerado culpado sem o trânsito em julgado de sentença condenatória, a nova redação da Lei de Improbidade administrativa faz sua menção expressa no art. 12, § 9º e no art. 20. Todavia, a ele cabe a ressalva de que, quanto à sanção de suspensão de direitos políticos, admite-se a mitigação, para compatibilidade com a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº. 135 de 2010), a fim de se computar o cumprimento a partir da decisão colegiada condenatória ou confirmatória, nos termos do art. 12, §10, da LIA.

O que fica evidente com tudo isso é que, ao trazer expressamente o conjunto de princípios do Direito Administrativo Sancionador também para o âmbito da improbidade administrativa, o legislador reconheceu a gravidade que os desdobramentos dessa ação podem gerar na esfera pessoal dos acusados.

Dessa forma, a nova Lei n.º 14.230/21 buscou trazer um regime garantista, protegendo a liberdade e a segurança jurídica dos acusados no sistema de responsabilidade por atos de improbidade administrativa.

Merece atenção que a própria Lei n. 14.230/2021 não trouxe disposição transitória expressa que regulasse sua aplicação a processos em curso ou fatos pretéritos, exceto no ponto da legitimação ativa das ações, aspecto em que impôs a manifestação do Ministério Público em um ano, nas ações em que o *Parquet* já não fosse parte. Não havendo regra de transição clara, coube aos tribunais interpretar os pontos de divergência e direito intertemporal, segundo princípios gerais.

Faz-se necessário, ainda em sede de panorama geral da matéria, debruçar-se sobre o tratamento conferido ao tema pelo Supremo Tribunal Federal.

2. PANORAMA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Logo após a vigência da Lei n. 14.230/2021, o Supremo Tribunal Federal passou a se debruçar sobre casos concretos que envolviam a aplicação intertemporal da nova LIA. O *leading case* se tornou o Recurso Extraordinário n. 843.989/PR (relator Ministro Alexandre de Moraes), em que se reconheceu a repercussão geral da matéria (Tema n. 1.199). O recurso tratava, dentre outros aspectos, da possibilidade de aplicar o novo prazo prescricional e a abolição do ato ímprobo culposos a fatos anteriores à sua vigência. A decisão plenária do STF nesse tema estabeleceu diretrizes importantes, que passaram a vincular os demais casos na jurisdição brasileira. Fixou o STF a seguinte tese:

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.

Portanto, no julgamento do **Tema n. 1.199 (RE n. 843.989/PR)**, o Supremo Tribunal Federal, de forma resumida, equacionou a retroatividade da seguinte maneira:

1. Proibição de retroação *ultra petita* e proteção da coisa julgada: nenhuma norma da Lei n. 14.230/21 pode ser aplicada de modo a desconstituir coisa julgada. As sentenças condenatórias definitivas proferidas sob a égide da lei antiga permanecem válidas e executáveis, logo não podem ser rescindidas apenas com fundamento na lei nova mais benéfica. Nesse ponto, prevaleceu o art. 5º, inciso XXXVI da CF. O STF foi explícito em mitigar o alcance do princípio da retroatividade benigna, por entender que, no Direito Administrativo Sancionador a coisa julgada prevalece sobre a nova lei mais branda, sem embargo do que ocorre em esfera penal. Assim, por exemplo, um agente público já definitivamente condenado por ato culposo não poderá pedir a anulação de sua sentença com base na nova lei que deixou de prever improbidade culposa.

2. Atos culposos sem trânsito em julgado – efeito retroativo benéfico reconhecido. O STF, entretanto, reconheceu que, quanto aos processos em andamento, a lei mais benigna deve incidir. Em especial, decidiu-se que a revogação da modalidade culposa pela Lei n. 14.230/21 alcança os fatos anteriores ainda pendentes de julgamento final, donde se extrai a necessidade de extinção e consequente arquivamento das ações correspondentes.

3. Novo regime prescricional – irretroatividade quanto a fatos anteriores. Diferentemente do tratamento dado ao elemento subjetivo, o STF entendeu, por maioria, que o novo regime de prescrição estabelecido pela Lei n. 14.230/21 não se aplica a fatos ocorridos antes de sua vigência. A tese aprovada fixou que “o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais apenas a partir da publicação da lei”. Em outras palavras, as regras de prescrição introduzidas em 2021 (como o prazo de 8 [oito] anos a partir do fato, os marcos de interrupção e prescrição intercorrente) não afetam as ações ajuizadas ou os fatos ocorridos antes de 26/10/2021, as quais continuam regidas pelos prazos da lei antiga até aquela data. Observou-se, ademais, que a lei nova, ao tratar de prescrição, cuida de norma de direito material, de modo que, em regra, submete-se ao princípio geral da irretroatividade das leis materiais, salvo disposição contrária. Não havendo disposição expressa de retroatividade no texto da Lei n. 14.230 de 2021 quanto à prescrição, prevaleceu a regra geral de que novos prazos não retroagem.

Em face dessas definições, consolidou-se uma fórmula de retroatividade mitigada: beneficia-se o réu quando o processo não esteja coberto pela coisa julgada, no que toca à configuração do ilícito (dolo, tipicidade, exclusão da modalidade culposa), mas não se altera o cômputo prescricional sob a lei anterior.

O Supremo Tribunal Federal combinou, assim, a proteção à coisa julgada e à segurança jurídica (em matéria de prescrição) com a necessidade de evitar punições por condutas que o legislador democraticamente escolheu não capitular como ato ímprobo, a despeito de continuarem atos antinormativos, visto que irregulares ou ilegais.

A decisão do Tema n. 1.199/STF reforçou garantias aos demandados em processo por ato de improbidade administrativa, ao exigir a aplicação imediata das novas exigências de dolo e consequente arquivamento das ações de improbidade baseadas apenas em culpa, quando ainda em curso.

Embora parte da doutrina haja apontado algum retrocesso, há amplo reconhecimento de que a garantia de isonomia impõe a aplicação da nova configuração material do ato ímprobo a agentes cujos processos ainda estão em curso na Justiça brasileira. Destaco obra monográfica sobre o tema:

Não obstante reconheça que a novel legislação violou o dever estatal de combater a improbidade na administração pública, essa pesquisa, a partir da análise da jurisprudência nacional e das premissas doutrinárias que norteiam o Direito Administrativo Sancionador defende a retroatividade das alterações benéficas na LIA, o que se justifica em virtude do princípio constitucional da isonomia entre os cidadãos submetidos a uma mesma situação jurídica.

[...]

"A justificativa jurídica-social do princípio da retroatividade da lei mais benéfica, enquanto exceção à regra geral da irretroatividade, decorre da compreensão de que, se a sociedade, em momento posterior, atenua a valoração ético social de determinado fato, não há razão para que tal conduta continue sendo objeto de persecução pelo direito punitivo".

Outra importante ação em trâmite no Supremo Tribunal Federal que balizará a compreensão sobre a improbidade administrativa é a ADI n. 7.236 (relator Ministro Alexandre de Moraes). Na ação de controle concentrado, a requerente (CONAMP) aponta que a Constituição contém inúmeros mandados de responsabilização, a exemplo da “responsabilização contra abusos cometidos no âmbito da Administração Pública, à luz da previsão de princípios administrativos no art. 37, *caput*” “daquela outra do § 4º do mesmo dispositivo constitucional, indicadora de sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa”, em relação aos quais teria indevidamente se afastado o legislador infraconstitucional.

A petição inicial buscou fundamento nos princípios da máxima efetividade das normas constitucionais, da vedação ao retrocesso e da vedação à proteção deficiente,

ao defender que os dispositivos impugnados da Lei n. 14.230/2021 alteraram severamente todo o arcabouço normativo editado há mais de trinta anos com o objetivo de tutelar a probidade administrativa e o patrimônio, donde extrai a conclusão de que “a legislação em testilha afigura-se materialmente inconstitucional, por reduzir consideravelmente o âmbito de proteção de tais direitos”.

Ao analisar o pedido de medida cautelar, o relator da ADI n. 7.236, Ministro Alexandre de Moraes, deixou expresso em sua decisão que, em relação aos arts. 1º, §§ 1º, 2º e 3º, e 10, da Lei n. 8.429/1992, com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021, que o STF, no julgamento do ARE n. 843.989 (Tema n. 1.199 da Repercussão Geral), assentou a constitucionalidade da revogação da previsão legal de ato de improbidade administrativa culposo.

Reforçou o relator o caráter válido da opção legislativa em alterar a LIA com a supressão da modalidade culposa de ato ímprobo, na medida em que a própria Constituição Federal delega à legislação ordinária a forma e tipificação dos atos de improbidade administrativa e a gradação das sanções constitucionalmente estabelecidas.

Consignou ainda o Exmo. relator que “**em relação aos artigos 11, *caput* e incisos I e II**; 12, incisos I, II e III, §§ 4º e 9º, e art. 18-A, parágrafo único; 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, inciso I; 23, *caput*, § 4º, incisos II, III, IV e V, e § 5º não estão presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar pleiteada”. De outro giro, concedeu-se a liminar para suspensão da eficácia de diversos outros dispositivos da LIA.

Para fins da presente análise quanto à aplicação retroativa da nova lei aos processos em andamento no Superior Tribunal de Justiça, importa frisar mais detidamente certos aspectos tratados na ADI n. 7.236, alguns deles não delimitados diretamente na tese formulada no Tema n. 1.199 da Repercussão Geral do STF.

Um dos pontos que merecem maior atenção quanto à aplicação da Lei n. 14.230/2021 aos processos em andamento **consiste precisamente na reconfiguração da improbidade por violação de princípios da administração pública (art. 11 da LIA), mormente em face da abolição dos incisos I e II daquele dispositivo e o caráter taxativo do rol de tipos de improbidade da referida espécie.**

A modificação promovida pela Lei n. 14.230 de 2021 no art. 11, *caput*, e a supressão dos incisos I e II do referido artigo não foi suspensa por força da medida cautelar proferida na ADI n. 7.236. Muito embora a petição inicial da ação direta tenha argumentado que “a alteração do art. 11, *caput*, da Lei n.º 8429/92, por meio da Lei n.º 14.230/2021, feriu princípios explícitos e implícitos resguardados pela Constituição Federal [...] segurança jurídica, princípio da proibição de retrocesso e princípio da proporcionalidade e proibição de proteção deficiente”, o Relator não acolheu a plausibilidade desses fundamentos.

Portanto, no que atine à ADI n. 7.236, até o presente momento, **nenhuma deliberação há que afaste a aplicação imediata da Lei n. 14.230/2021 aos processos não transitados em julgado**, solução compatível com a Carta Magna, desde que limitada aos aspectos de mérito favoráveis ao réu consoante a moldura fática já delineada na instrução processual e com exceção dos dispositivos expressamente suspensos pela medida cautelar.

A atual jurisprudência do STF, portanto, plasmou uma retroatividade temperada na nova lei, na medida em que reconhece o princípio da aplicabilidade da lei mais benéfica no ambiente da improbidade, com total respeito à coisa julgada, vedada também a retroação do regime prescricional.

Essa problemática específica, associada à reconfiguração da improbidade por violação de princípios da administração pública (art. 11 da LIA) e do estabelecimento de alguns novos requisitos pela LIA para tipicidade formal e material da improbidade dolosa, desborda os limites do Tema n. 1.199 da Repercussão Geral do STF, todavia, é atingida de maneira reflexa pelo precedente, na medida em que a tese vinculante do STF estabeleceu ser a nova lei aplicável aos casos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior.

O argumento que facilmente se constrói é: uma vez definido que não subsistirá o reconhecimento de improbidade culposa (nos processos em trâmite), qual seria o *discrímen* apto a justificar um tratamento discrepante para as outras hipóteses de improbidade abolidas pela nova lei?

No campo acima delimitado se colocam facilmente os casos de improbidade do art. 11, *caput*, desde que não possuam correspondência com outros tipos de improbidade criados pela nova lei (continuidade típico-normativa), assim como as revogadas hipóteses do art. 11, incisos I e II, e outros casos em que o julgador se contentou em demonstrar a tipicidade formal e o dolo genérico do agente, sem explicitar a existência do “fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade” (dolo específico das hipóteses do art. 11, §§ 1º e 2º introduzidos pela Lei n. 14.230/2021) .

Nas hipóteses acima e em outras, quando ficar patente que o comportamento do agente público – respeitados os limites da imputação e das provas coligidas e valoradas – não mais se encaixa na moldura legal da improbidade administrativa, a aplicação da *ratio* que emana do Tema n. 1.199 da Repercussão Geral do STF conduz à inevitável conclusão de improcedência do pedido, desde que não operada a coisa julgada.

Esse entendimento fica nítido no julgamento dos Embargos de Divergência no Ag. Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.318.242 – SP, relator Ministro Gilmar Mendes. Colaciono, por oportuno, a ementa deste precedente do Plenário do STF:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO 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 DOS ARTS. 10 E 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) e que provocam prejuízo ao erário (Lei 8.249/1992, art. 10) 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 exhaustivamente nos incisos do referido dispositivo legal; e excluindo a modalidade culposa do ato descrito no art. 10.

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 ressaltou 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 aos arts. 10 e 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 ao disposto no art. 10 e 11 da Lei 8.429/1992 e que (ii) a fundamentação do acórdão condenatório não se manifestou quanto à presença de dolo nas condutas descritas na inicial, conclui-se que o acórdão impugnado destoa da jurisprudência firmada por esta Corte.

5. Embargos de divergência ao qual se dá provimento, para prover o recurso extraordinário e julgar improcedente a ação de improbidade administrativa.

(STF - ARE: 1318242 SP, Relator.: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 07/05/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 12-06-2024 PUBLIC 13-06-2024.)

Outros semelhantes precedentes da Suprema Corte podem ser elencados, como se observa, exemplificativamente:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, *CAPUT*, DA LEI Nº 8.429, DE 1992. APLICAÇÃO DA NOVA REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 14.230, DE 2021, AOS PROCESSOS EM CURSO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. SUPRESSÃO DA MODALIDADE CULPOSA. DOLO ESPECÍFICO. CONVICÇÃO FUNDADA EM MERO DOLO GENÉRICO. PROVIMENTO.

I. Caso em exame

1. Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público para apurar ato de improbidade administrativa contra o ex-prefeito do Município de Leme/SP, que teria elevado, no exercício financeiro de 2012, o *deficit* público em 520%.

2. A ação foi julgada procedente em primeiro grau, uma vez que foi reconhecido o ato de improbidade com fundamento no art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429, de 1992.

II. Razões de Decidir

3. A Lei nº 14.230, de 2021, ao promover viscerais alterações na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992), buscou restringir suas penalidades à conduta ímproba, desonesta, de modo a eximir de seu crivo aquelas incautas, tomadas por mera imperícia. Isso porque suprimiu-se a subsunção aos tipos constantes dos arts. 9º, 10 e 11, na modalidade culposa.

4. O Supremo Tribunal Federal se debruçou sobre as questões de aplicabilidade da nova lei no tempo, passando a exarar a seguinte tese, por ocasião do julgamento do ARE nº 843.989-RG/PR: “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 4 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” (ARE nº 843.989-RG/PR, Tema RG nº 1.199, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 18/08/2022, p. 12/12/2022).

5. É certo que a nova lei transmutou o rol do art. 11 para *numerus clausus*, isto é, passou a restringir a condenação por improbidade aos casos em que especificamente imputada a conduta do agente a uma das figuras dos incisos do mesmo dispositivo.

6. Assim, para atos cometidos na vigência do novel diploma, é inviável a imputação com base genérica no art. 11, *caput*, fazendo o julgador referência vaga a princípios administrativos sem subsumir o caso a um dos incisos insertos no dispositivo.

7. *In casu*, independentemente de uma valoração específica sobre a gestão do recorrente à frente daquela municipalidade, é certo que a sua condenação pela Corte de origem se deu com base no art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429, de 1992. Precedentes.

8. Conforme a redação atual do art. 1º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.429, de 1992, ainda, é necessário o dolo específico da atuação do agente público, sendo insuficiente a mera voluntariedade no mister usual das competências públicas.

III. Dispositivo

9. Provimento do agravo regimental e, em consequência, improcedência do pedido.

(STF - ARE: 1446991 SP, Relator.: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 05/06/2024, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 25-07-2024 PUBLIC 26-07-2024.)

Direito administrativo e outras matérias de direito público. Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Improbidade administrativa. Lei nº 8.429, de 1992. Nova redação dada pela lei nº 14.230, de 2021. Supressão da modalidade culposa. Dolo específico. Não comprovação pela instância da prova.

I. Caso em exame

1. Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Amazonas para apurar ato de improbidade administrativa contra ex-prefeito e Secretários municipais do Município de Manaus/AM, em razão da criação de grupos de trabalho no âmbito da Secretaria Municipal de Defesa Civil.

2. O pedido foi julgado improcedente em primeiro grau, uma vez que não foi reconhecido o ato de improbidade com fundamento no art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429, de 1992, nem configurado o elemento subjetivo (dolo).

II. Questão em discussão

3. A questão em discussão consiste em saber se para a caracterização do dolo previsto pela Lei nº 14.230, de 2021, basta a realização do ato, ou se é necessária expressa intenção de desvirtuamento dos princípios da Administração Pública.

III. Razões de decidir

4. A Lei nº 14.230, de 2021, ao promover viscerais alterações na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992), buscou restringir suas penalidades à conduta ímproba, desonesta, de modo a eximir de seu crivo aquelas incautas, tomadas por mera imperícia. Isso porque suprimiu-se a subsunção aos tipos constantes dos arts. 9º, 10 e 11, na modalidade culposa.

5. Conforme a redação atual do art. 1º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.429, de 1992, é necessário o dolo específico da atuação do agente público, sendo insuficiente a mera voluntariedade no mister usual das competências públicas.

IV. Dispositivo

6. Negativa de provimento do agravo regimental.

(STF - ARE: 1498230 AM, Relator.: Min. ANDRÉ MENDONÇA, Data de Julgamento: 09/09/2024, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 24-09-2024 PUBLIC 25-09-2024.)

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 Min. CRISTIANO ZANIN, PRIMEIRA TURMA, DJe 21/11/2023.)

A partir dos precedentes do STF, o Superior Tribunal de Justiça vem proferindo decisões em idêntico sentido acima esposado, conforme se verá a seguir.

3. PANORAMA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Mesmo antes da nova LIA, reformada pela Lei n. 14.230/2021, a jurisprudência do STJ vinha evoluindo para exigir um grau maior de gravidade material da conduta, para fins de seu reconhecimento como ato ímprobo.

Citem-se, por exemplo, precedentes pela necessidade de má-fé para caracterização do ato ímprobo, embora ainda se mencionasse o caráter genérico do dolo: STJ - AgInt no REsp n. 1.620.097 MG 2016/0148162-3, Relator.: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 09/03/2021, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 03/08/2021; STJ - REsp n. 1.930.054 SE 2021/0028848-6, Relator.: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 11/05/2022, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 24/05/2022.

Após a edição da Lei n. 14.230/2021 e o surgimento dos precedentes do Supremo Tribunal Federal já elencados, a jurisprudência do STJ reconheceu uma certa ampliação da abrangência do Tema n. 1.199/STF, a exemplo do que ocorreu no ARE n. 803.568 AgR-segundo-EDv-ED, como se percebe nos arestos abaixo colacionados:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI N. 14.230/2021. RESPONSABILIZAÇÃO POR DOLO GENÉRICO. REVOGAÇÃO. APLICAÇÃO IMEDIATA .

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. Acontece que o STF, posteriormente, ampliou a abrangência do Tema 1.199/STF, a exemplo do que ocorreu no ARE 803568 AgR-segundo-EDv-ED, admitindo que a norma mais benéfica prevista na Lei n. 14.230/2021, decorrente da revogação (naquele caso, tratava-se de discussão sobre o art. 11 da LIA), poderia ser aplicada aos processos em curso.

5. Tal como aconteceu com a modalidade culposa e com os incisos I e II do art. 11 da LIA (questões diretamente examinadas pelo STF), a conduta ímproba escorada em dolo genérico (tema ainda não examinado pelo Supremo) também foi revogada pela Lei n. 14.230/2021, pelo que deve receber rigorosamente o mesmo tratamento.

6. Hipótese em que há outros pontos relevantes do processo em exame: i) não se está a rever matéria fática para concluir pela existência ou não do dolo específico; ii) na espécie, o Tribunal de origem categoricamente entendeu não existir tal modalidade (dolo específico) de elemento subjetivo e, por isso, concluiu estar ausente o ato ímprobo; iii): não se está diante de hipótese em que houve condenação por dolo sem se especificar qual tipo (se genérico ou específico), mas sim diante da afirmação expressa da instância ordinária de que não houve dolo específico, não podendo haver condenação.

7. Recurso especial não provido.

(STJ - REsp: 2107601 MG 2023/0396609-1, Relator.: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 23/04/2024, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/05/2024.) grifei

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1.199/STF. RETROATIVIDADE DA LEI 14.230/2021. SENSÍVEL ALTERAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Abolição da hipótese de responsabilização por violação genérica aos princípios administrativos prevista no art. 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) pela Lei 14.230/2021.

2. Aplicabilidade das normas benéficas constantes na Lei 14.230/2021 aos processos em que ainda não houve o trânsito em julgado da decisão condenatória. Aplicação da *ratio decidendi* constante no acórdão do ARE 843.989/PR, expandindo-se as suas conclusões para além da revogação da modalidade culposa da Lei de Improbidade Administrativa (Tema 1.199) de modo a alcançar a abolição da tipicidade das condutas anteriormente previstas no art. 11 da Lei de Improbidade (ARE 803.568-AgR-segundo-Edv).

3. Caso concreto em que não se evidencia a tipificação de alguma das novas hipóteses previstas no art. 11 da LIA ou mesmo a presença do dolo específico, atualmente exigido para a sua concretização.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(STJ - AgInt no AgInt no AREsp: 1599566 SP 2019/0304079-6, Relator.: Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES, Data de Julgamento: 10/06/2024, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 17/06/2024.) grifei

Impende destacar excerto de decisão monocrática do Ministro Paulo Sérgio Domingues no AgInt no AREsp n. 1.599.566/SP, com a qual se alinha este relator:

Diante deste novo cenário, a condenação com base na genérica violação a princípios administrativos, sem a tipificação das figuras previstas nos incisos do art. 11 da Lei 8.429/1992, ou, ainda, a condenação com base nos revogados incisos I e II, do mesmo artigo, sem que os fatos cristalizados no acórdão tipifiquem qualquer das novas hipóteses previstas na atual redação do art. 11 da LIA, remeterá à abolição da tipicidade da conduta e, assim, à improcedência dos pedidos formulados na inicial contra o ora agravante.

Desnecessário, aliás, o retorno dos autos à instância de origem para eventual conformação, não havendo suporte legal para a qualificação da conduta imputada na inicial como ímproba.

No julgamento do AgInt no Agravo em Recurso Especial n. 2.118.597 - PR, o relator Ministro Francisco Falcão, consignou de forma precisa:

Dessa forma, extrai-se que a Lei n. 14.230/2021, **além de não admitir mais a condenação do agente por ofensa genérica aos princípios administrativos prevista no caput do art. 11 e revogar os seus incisos I e II, também passou a exigir a presença do dolo específico**, de modo que, em atenção a tese da continuidade típico-normativa, se for impossível o reenquadramento da conduta do agente nas hipóteses elencadas nos novéis dispositivos da LIA (arts. 9º, 10 e 11), **outra alternativa não há senão a improcedência do pleito inicial diante da superveniente atipicidade da conduta praticada.**

4. DESLINDE DO CASO CONCRETO

– AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DE FLS. 2161-2170 (INTERPOSTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ)

Preenchidos os requisitos de admissibilidade, conheço do agravo de fls. 2161-2170 e passo ao exame do recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado do Paraná.

O Tribunal de origem assim decidiu a questão controvertida (fls. 1959-1970 e fls. 2403-2410):

O Ministério Público do Estado do Paraná ajuizou a ação civil pública de improbidade administrativa em face de C. T. e F. K., respectivamente, Prefeito Municipal de Curitiba e Presidente da URBS à época dos fatos, imputando-lhes a prática dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10, caput e incisos VII e X, ou, subsidiariamente, no art. 11, caput, incisos I e IV da Lei de Improbidade Administrativa.

[...]

Referido contrato previa, na cláusula terceira, o pagamento de R\$9,50 (nove reais e cinquenta centavos) por emissão de auto de infração/notificação com imagem digitalizada, sendo que, conforme o parágrafo quinto da cláusula quarta, “a

contratada somente poderá pleitear o pagamento dos serviços que resultem em imagens digitalizadas após o efetivo recebimento das multas por parte da URBS”. Assim, o valor contratado de R\$9,50 por imagem, somente seria devido após a aplicação da multa respectiva e desde que efetivamente paga pelo infrator.

O contrato previa na cláusula sétima, ainda, após a instalação dos equipamentos, o prazo de “10 (dez) dias para funcionamento sob observação” e “10 (dez) dias para operacionalização em caráter experimental, emitindo advertência, por escrito, em impresso modelo a ser definido, aos veículos infratores”.

Desta forma, o sistema foi instalado em julho de 1999, mas apesar do prazo previsto no contrato, a fiscalização acabou funcionando 45 dias de forma educativa e preventiva, isto é, de 05/07/1999 a 19/08/1999, encaminhando-se apenas notificações educativas aos condutores flagrados pelo sistema de radares.

Além disso, após os 45 dias, os requeridos determinaram que as sanções somente fossem aplicadas a partir da terceira notificação do infrator.

Ressalte-se que tudo isso ocorreu sem a devida emissão do respectivo ato administrativo.

Por certo, além de não cumprirem o prazo estipulado no contrato, deixaram de aplicar o dispositivo legal nos arts. 24, I, VII, previsto 256, II e 260, do Código de Trânsito Brasileiro, *in verbis*:

[...]

Como bem observado na r. sentença, não era cabível a multa de advertência, pois “na época dos fatos, a infração de conduzir em excesso de velocidade era considerada de natureza grave e gravíssima, não podendo ser substituída na forma prevista no artigo supracitado”, qual seja, o art. 267, do CTB.

Cumpra salientar que, ao contrário do que alegam os requeridos, não existe a apontada discricionariedade para a autoridade exercer o poder de polícia administrativa quanto à aplicação de multa. Verificada a infração pelo condutor, no caso concreto consistente no excesso de velocidade, a autoridade deve emitir a notificação, e, após o devido processo, gerar a multa respectiva.

Em que pesem os argumentos que suas atitudes estavam baseadas na política de conscientização dos condutores, e que as medidas eram necessárias para garantir a transição de um modelo de fiscalização, **outra não é a conclusão senão a de que agiram com dolo ao deixar de aplicar a lei, e não com culpa, como exposto na r. sentença, o que era possível na data da sua prolação.**

Não se ignora o fato de que era preciso tomar providências a fim de garantir a efetiva mudança do sistema de fiscalização do trânsito, sendo possível até acatar do depoimento prestado por C. T. perante o Ministério Público (mov. 1.7), que “A URBS, como autoridade de trânsito no âmbito do Município de Curitiba, detinha autonomia suficiente para fazer a prorrogação do prazo de experimentação do sistema de dez para quarenta e cinco dias, como efetivamente ocorreu, após devida análise técnica”.

Contudo, o que não se admite, é o fato de o Prefeito Municipal, com a anuência do Presidente da URBS, ato decidir, sem qualquer administrativo, lavrar multas somente a partir da terceira infração do mesmo veículo, optando por não cumprir a legislação supracitada.

Restou, portanto, configurado o dolo, ainda que genérico, em relação à prática da conduta ímproba de violação aos princípios da administração pública da legalidade, moralidade administrativa e da publicidade, nos termos do art. 11, *caput* e incisos I e IV da Lei nº 8.429/92:

[...]

Cumpra esclarecer que dolo é a vontade e consciência de realizar um ato. Não é possível admitir que o administrador público descumpra a lei, já que obedecer à lei é um dever do agente, que deve zelar pela aplicação correta da Constituição Federal e das leis, obedecendo aos princípios da legalidade, moralidade e publicidade, dispostas expressamente no *caput*, do art. 37, sob pena de sofrer, quando da violação de preceitos legais, as penalidades administrativas, civis e penais cabíveis.

[...]

Assim, para configuração de ato de improbidade administrativa descrito no art. 11 da Lei nº 8.429/92, é suficiente o dito dolo genérico, não se mostrando imprescindível, como alguns pretendem, que existam outros elementos adicionais ao dolo, como a má-fé ou desonestidade.

[...]

Vale frisar que o dolo está configurado, pela manifesta vontade de realizar conduta contrária aos deveres de legalidade e aos princípios da moralidade administrativa e da publicidade.

Houve inegavelmente dolo genérico dos requeridos, de realizar conduta que atenta contra os princípios da Administração Pública, consistente em “praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência”, e “negar publicidade aos atos oficiais”, nos termos do artigo 11, I e IV da Lei 5.429/1992.

Uma vez caracterizado o dolo na conduta imputada aos requeridos, mostra-se perfeitamente admissível a imposição das sanções previstas no art. 12, III, da Lei 8.429/1992, mas somente a C. T., eis que, como já observado, ocorreu a prescrição em relação a F. K.

Por outro lado, entendo que a sentença deve ser reformada no ponto relativo ao dano ao erário.

Restou apurado que de setembro de 1999 a setembro de 2001, foram emitidas 546.787 notificações educativas, aptas a gerar multas de trânsito que não foram aplicadas, e, que segundo exposto na exordial, o Município de Curitiba teria deixado de arrecadar a quantia de R\$69.519.232,03.

Tal valor, de acordo com a tabela do Anexo I do Inquérito Civil nº 077/2004 (mov. 1.7), toma por base o total de autos educativos multiplicado pelo valor da multa.

Entendo, entretanto, que **não é caso de dano ao erário, nem de dano *in re ipsa***, considerando que nem toda emissão de multa geraria, com absoluta certeza, o pagamento correspondente, diante da possibilidade de o infrator apresentar defesa, a qual poderia eventualmente ser acolhida.

Ou seja, não é possível partir de uma premissa falsa de que o Município deixou de arrecadar o valor de R\$69.819.232,03, uma vez que a importância projetada não se baseia na arrecadação real, e, por consequência, não integraria o orçamento.

As normas que dispõem sobre a improbidade administrativa devem ser interpretadas dentro do princípio da proporcionalidade e bom senso, amoldando-as ao espírito constitucional, para evitar situações arbitrárias.

Ademais, **o alegado prejuízo ao erário é controverso, tendo em vista que o caráter primordial da multa é educativo. A sanção é o estabelecimento de uma obrigação pecuniária imposta ao infrator, visando penalizá-lo e também reeducá-lo, objetivando reduzir a violência no trânsito, e não arrecadar valores ao ente público.**

Logo, ante aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, entendo por bem reformar a sentença, para o fim de afastar a condenação imposta aos requeridos ao pagamento de R\$69.819.232,03, por ausência de dano ao erário, conforme a fundamentação exposta.

O mesmo raciocínio serve para afastar o pedido trazido na inicial para condenar os requeridos ao pagamento de R\$ 3.713.253,00, que atualizados até junho de 2009 atingiria R\$ 6.548.646,78, referente ao valor pago à Consilux, apesar da ausência de retorno ao Município dos valores arrecadados com as multas. Neste tópico, deve-se considerar também que a quantia serviu para readequar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, conforme o parecer de mov. 1.4.

Por consequência, diante do reconhecimento de ausência de dano ao erário, é incabível a pretensão do Ministério Público para aplicar multa civil em duas vezes o prejuízo.

No julgamento dos embargos de declaração opostos pelo Ministério Público do Estado do Paraná, a Corte de origem assim se manifestou (fls. 2022-2025):

Da leitura da decisão, denota-se claramente que todos os pontos necessários ao deslinde da causa foram analisados e fundamentados, sendo inviável a rediscussão da matéria, eis que o manejo dos embargos declaratórios não constitui meio hábil ao reexame da causa e tem cabimento nas estritas hipóteses previstas no art. 1022 do Código de Processo Civil. Portanto, sua oposição não se destina à insurgência contra interpretação do Colegiado a ele desfavorável.

O Acórdão embargado fundamentou, de forma clara e precisa, o posicionamento desta Relatora ao afastar a condenação dos apelantes à pena de ressarcimento de danos ao erário.

O acórdão assim se pronunciou:

[...]

Verifica-se, portanto, que as alegações do embargante se tratam de mera tentativa de rediscussão do mérito da causa com a evidente intenção de modificação do julgado, o que é vedado em sede de aclaratórios.

Isso porque, ainda que sustente o embargante o caráter financeiro da multa de trânsito enquanto receita vinculada do Estado, esse fato não desconstitui o entendimento firmado no julgado de que é impossível a mensuração real do dano uma vez que não se tem certeza de quantas multas seriam efetivamente devidas.

Aduz ainda o embargante que a tese de dano por ele sustentada baseia-se no fato de que o pagamento de R\$9,50 para emissão de cada notificação educativa causou prejuízo concreto ao erário.

Sobre esse assunto constou do julgado:

[...]

A questão, portanto, restou devidamente analisada no acórdão embargado, ainda que de forma contrária ao pretendido pelo embargante, não havendo que se falar em omissão do julgado.

Tem-se, assim, que o Embargante, ao alegar a existência de vício no julgado, se encontra, na verdade, insatisfeito com a decisão e, portanto, procura instaurar nova discussão acerca da matéria, o que não se pode admitir em sede de embargos de declaração.

Deve-se destacar que a modificação dos termos da decisão proferida por este colegiado desafia a propositura dos recursos adequados aos Tribunais Superiores e não o manejo dos embargos de declaração, que, como dito, não se prestam para tal insurgência.

Nem mesmo para fim de prequestionamento podem prosperar os embargos, na medida em que não há nenhum dos defeitos elencados no artigo 1.022 do novo Código de Processo Civil, pressuposto fundamental para seu manejo com aquele fim.

Os embargos de declaração opostos por C. T. foram parcialmente acolhidos apenas para fixar os índices e termos iniciais de correção monetária e juros monetários (fls. 2084-2089).

Como se vê, dos trechos acima reproduzidos, verifica-se que o Tribunal de origem concluiu pela **inexistência de dano ao erário**, entendimento que apenas poderia ser reformado após o exame profundo do contexto fático-probatório, providência vedada no âmbito do recurso especial nos termos da Súmula n. 7/STJ. Exemplificativamente:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 14.230/2021. ALTERAÇÕES DA LEI 8.429/1992. DOLO ESPECÍFICO COMO REQUISITO INDISPENSÁVEL PARA A TIPIFICAÇÃO DO ATO ÍMPROBO. ATOS TIPIFICADOS NO ART. 10 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NECESSIDADE DE EFETIVO E COMPROVADO DANO AO ERÁRIO. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS, CONCLUIU PELA AUSÊNCIA DOS REQUISITOS IMPRESCINDÍVEIS PARA A CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7 DO STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. A Lei 14.230/2021 modificou consideravelmente a Lei de Improbidade Administrativa, sobretudo quanto à presença do elemento subjetivo do agente para que a conduta seja tipificada como ímproba.

2. A novel legislatura incluiu no caput do art. 10 da Lei 8.429/1992 **a efetiva e comprovada perda patrimonial**, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º dessa lei, para que o ato seja constituído como ímprobo.

3. Inviável a análise da pretensão veiculada no recurso especial, por demandar o reexame do contexto fático-probatório dos autos, atraindo a incidência da Súmula 7 do STJ.

4. Agravo interno não provido.

(AgInt no AREsp 2.036.161/MS, relator Ministro Afrânio Vilela, DJe 24/2/2025.)

Assim, CONHEÇO do agravo para NÃO CONHECER do recurso especial de fls. 2102-2111.

– AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DE FLS. 2536-2544 (INTERPOSTO POR C. T.)

Preenchidos os requisitos de admissibilidade, conheço do agravo de fls. 2536-2544 e passo ao exame do recurso especial interposto por C. T.

Como disposto acima, o Tribunal de origem reconheceu, no julgamento do recurso de apelação, a prática dolosa do ato de improbidade administrativa, como destacado acima (fl. 1965):

Restou, portanto, **configurado o dolo, ainda que genérico**, em relação à prática da conduta ímproba de violação aos princípios da administração pública da legalidade, moralidade administrativa e da publicidade, nos termos do art. 11, *caput* e incisos I e IV da Lei nº 8.429/92

A Corte ainda reforçou em sede de embargos declaratórios (fl. 2087):

Constou do julgado, expressamente, o entendimento de que, os requeridos, sem a emissão do competente ato administrativo, determinaram que as sanções decorrentes de infração de trânsito, somente fossem aplicadas a partir da terceira notificação, fato que configurou a prática da conduta ímproba de violação aos princípios da administração pública da legalidade, moralidade administrativa e da publicidade, nos termos do art. 11, *caput* e incisos I e IV da Lei nº 8.429/92.

E, no juízo de conformação, assentou o seguinte (fls. 2688-2690):

Da análise dos autos, verifica-se que o feito foi remetido a este relator para eventual juízo de retratação entre a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE nº 843.989 (Tema 1199) e a decisão recorrida, oportunidade em que o v. acórdão recorrido foi mantido.

Nesse sentido, como bem destacou a d. Procuradoria-Geral de Justiça, não há que se falar em erros materiais no acórdão, mas em meros equívocos de digitação que não impedem a compreensão da decisão:

[...]

Ainda, **não obstante à época da prolação do acórdão recorrido fosse suficiente a presença do dolo genérico, cumpre esclarecer que restou evidente o dolo específico dos ora embargantes**. Nesse sentido, conforme ressaltado no acórdão, verificada a infração pelo condutor, consistente em excesso de velocidade,

a autoridade deve emitir a notificação e, após o devido processo, gerar a multa respectiva, não havendo que se falar em discricionariedade, notadamente porque a infração de conduzir em excesso de velocidade era considerada de natureza grave e gravíssima, de forma que não poderia a penalidade de multa ser substituída por advertência.

Desse modo, sendo os embargantes prefeito de Curitiba e Presidente da URBS, à época, ou seja, ocupantes de cargos de grande relevância na administração, tem-se que agiram com dolo específico de violar os princípios da Administração Pública, na medida em que, admitiram, sem qualquer ato administrativo e em violação ao caráter vinculado do ato, que fossem lavradas multas apenas a partir da terceira notificação do mesmo veículo, mesmo após prazo suficiente de operacionalização do sistema em caráter experimental, descumprindo deliberadamente a legislação incidente.

Destarte, à título elucidativo, tem-se que o acórdão recorrido não contraria as teses firmadas no julgamento do ARE 843.989 – Tema 1.199, razão pela qual a decisão ora embargada manteve o acórdão recorrido em sede de juízo de retratação.

Ante o exposto, voto no sentido de acolher parcialmente os embargos de declaração, apenas para fins de esclarecimento, nos termos da fundamentação supra, sem a concessão de efeitos infringentes.

As circunstâncias fáticas incontroversas do caso concreto demonstram que, além de não ter havido dano ao erário ou enriquecimento ilícito, **a conduta do art. 11, caput e inciso I, da LIA**, pela qual foi o réu condenado nestes autos, não se encaixa em nenhum dos incisos do art. 11 da LIA, com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021. Lado outro, o Tribunal de origem, ao proceder ao juízo de conformação, nada disse sobre a existência de **dolo específico** quanto à **conduta prevista no art. 11, inciso IV, da LIA**, porquanto vê-se do trecho acima reproduzido que a motivação do acórdão em exame é silente em relação à não publicidade de atos oficiais. Assim, no tocante ao art. 11, inciso IV, da LIA, ficou mantida a conclusão firmada no acórdão proferido no recurso de apelação de dolo genérico.

Sobre a necessidade do dolo específico – que se caracteriza por três elementos conjugados: voluntariedade do ato, consciência da ilicitude pelo agente público e existência do fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem, aferível pelas circunstâncias e provas do caso concreto – destaco os seguintes julgados:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE. TEMA 1.199 DO STF. DOLO GENÉRICO. ATIPICIDADE SUPERVENIENTE DA CONDUTA. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

1. Caso em que a condenação é expressamente afirmada no dolo genérico ou eventual, pela veiculação de campanha de proteção consumerista com cores e em data alusiva à futura candidatura do então gestor municipal.

2. Ausente o dolo específico, a conduta é atípica pela nova Lei de Improbidade Administrativa, incidente ao caso conforme o Tema 1.199 do STF

3. Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp 1.907.115/GO, relator Ministro Afrânio Vilela, DJEN 26/6/2025; sem grifos no original)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTS. 10, INCISO V E 11, INCISO I. CONDENAÇÃO LASTREADA EM DOLO GENÉRICO. DOLO ESPECÍFICO EXPRESSAMENTE AFASTADO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. ATIPICIDADE DAS CONDUTAS. AGRAVO INTERNO PROVIDO.

1. Agravo interno interposto contra decisão que não conheceu do recurso especial dirigido ao acórdão do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, que manteve a condenação do agravante por atos de improbidade administrativa, com base nos arts. 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992.

2. A condenação inicial baseou-se na locação de motocicletas e contratação de transporte escolar sem licitação, com alegação de dispensa indevida do procedimento licitatório e pagamento de valores superiores ao de mercado, além de contratação de veículos em condições inadequadas.

3. O Tribunal estadual manteve a sentença, afirmando a prática de atos contra legem, com dolo genérico e prejuízo presumido ao erário, sem demonstrar o valor do dano efetivo, tendo afastado, expressamente, a existência de dolo específico.

4. A questão em discussão consiste em saber se a ausência de dolo específico e a não comprovação de dano efetivo ao erário inviabilizam a condenação por improbidade administrativa, conforme a nova redação da Lei nº 8.429/1992.

5. A ausência de dolo específico, conforme exigido pelo art. 1.º, § 2º, da Lei n. 8.429/1992, com a redação da Lei n. 14.230/2021, inviabiliza a configuração do ato de improbidade administrativa.

6. A não comprovação de dano efetivo ao erário, exigido para as condutas tipificadas no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, impede a condenação.

7. Ausência do dolo específico que impõe o reconhecimento da atipicidade das condutas.

8. Agravo interno provido para julgar improcedente a ação de improbidade administrativa, pela atipicidade das condutas.

(AgInt no AREsp 2161167 / PB, Relator: Min. Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, DJEN 18/03/2025)

Por conseguinte, a aplicação retroativa benéfica da Lei n. 14.230/2021 impõe a reforma do julgado para absolvição de C. T. Ficam prejudicados os demais fundamentos do recurso especial.

Ante o exposto, CONHEÇO do agravo do Ministério Público do Estado do Paraná para NÃO CONHECER do recurso especial de fls. 2102-2111; e CONHEÇO do agravo de C. T. para DAR PARCIAL PROVIMENTO ao respectivo recurso especial, julgando improcedentes os pedidos formulados na ação civil pública.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

AREsp 1.716.279 / PR
PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2020/014700-11

Número de Origem:
00069455820098160004 69455820098160004

Sessão Virtual de 05/03/2026 a 11/03/2026

SEGREDO DE JUSTIÇA

Relator

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Secretária

Bela. VANESSA ZACARIAS PEREIRA PONTES DA SILVA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : C T

ADVOGADOS : RENATO CARDOSO DE ALMEIDA ANDRADE - PR010517
DANIEL WUNDER HACHEM - PR050558
FELIPE KLEIN GUSSOLI - PR075081
LUZARDO FARIA - PR086431

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

AGRAVADO : C T

ADVOGADOS : RENATO CARDOSO DE ALMEIDA ANDRADE - PR010517
DANIEL WUNDER HACHEM - PR050558
FELIPE KLEIN GUSSOLI - PR075081
LUZARDO FARIA - PR086431

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

AGRAVADO : F K

ADVOGADOS : RENATO CARDOSO DE ALMEIDA ANDRADE - PR010517
DANIEL WUNDER HACHEM - PR050558
LUZARDO FARIA - PR086431
FELIPE KLEIN GUSSOLI - PR075081N

ASSUNTO : DANO AO ERÁRIOIMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - DANO AO ERÁRIOATOS ADMINISTRATIVOS - DANO AO ERÁRIOIMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - DANO AO ERÁRIODIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO

PÚBLICO - DANO AO ERÁRIOIMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - DANO AO
ERÁRIOATOS ADMINISTRATIVOS - DANO AO ERÁRIOIMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA - DANO AO ERÁRIO

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 05/03/2026 a 11/03/2026, por unanimidade, decidiu conhecer dos agravos para não conhecer do recurso especial do Ministério Público do Estado do Paraná; dar parcial provimento ao recurso especial de CT, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Teodoro Silva Santos.

Brasília, 11 de março de 2026