



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2199007 - DF (2021/0361170-8)

RELATOR : MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE
RECORRENTE : MANOEL PAULO DE ANDRADE NETO
ADVOGADOS : JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO - DF013802
WALTER JOSE FAIAD DE MOURA - DF017390
SIMONE MARTINS DE ARAÚJO MOURA - DF017540
SABRINA CARDOSO BERNARDO - DF034199
ANTONIO VICTOR DA COSTA HIDD MENDES PEREIRA - DF062768
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PEDIDO DE VISTA PROLONGADO FORMULADO POR CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL E POSTERIOR VOTO PELO ARQUIVAMENTO DE PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO SOBRE PERMISSÕES DE TÁXI. REVOGAÇÃO DAS CONDUTAS PREVISTAS NO ART. 11, *CAPUT* E INCISOS I E II, DA LEI 8.429/1992, APÓS A ENTRADA EM VIGOR DA LEI 14.230/2021. REFORMA DO ACÓRDÃO RECORRIDO QUE SE IMPÕE. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. RECURSO PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso especial interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios que condenou Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal por ato de improbidade administrativa, em razão de pedido de vista prolongado e voto pelo arquivamento de processo de controle externo sobre permissões de táxi.
2. O juízo de primeiro grau condenou o réu ao pagamento de multa civil de três vezes o valor da remuneração percebida como Conselheiro. O TJDFT majorou a multa para dez vezes o valor da remuneração e impôs a proibição de contratar com o Poder Público por três anos.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. A questão em discussão consiste em saber se a conduta do recorrente, ao pedir vista prolongada e votar pelo arquivamento de processo administrativo, configura ato de improbidade administrativa, especialmente após as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021.
4. A questão também envolve a análise da retroatividade das alterações legislativas e a necessidade de dolo específico para a configuração do ato de improbidade administrativa.

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. A Lei n. 14.230/2021 revogou os incisos I e II do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, não permitindo mais a condenação por violação genérica aos princípios administrativos com base no *caput* do referido dispositivo legal.

6. A jurisprudência exige a presença de dolo específico para a configuração de ato de improbidade administrativa, o que não foi demonstrado no caso em tela.

IV. DISPOSITIVO E TESE

7. Recurso provido para julgar improcedente a ação civil pública.

Tese de julgamento: "1. A Lei n. 14.230/2021 revogou expressamente as condutas previstas nos incisos I e II do art. 11 da Lei n. 8.429/1992 e passou a não admitir mais a condenação por violação genérica aos princípios administrativos com base apenas no *caput* do referido dispositivo legal. 2. A presença de dolo específico é necessária para a configuração de ato de improbidade administrativa".

Dispositivos relevantes citados: Lei n. 8.429/1992, art. 11; Lei n. 14.230/2021.

Jurisprudência relevante citada: STF, ARE 843.989, Rel. Min. Alexandre de Moraes; STJ, AgInt no REsp 2.154.964/SE, Rel. Min. Francisco Falcão.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Turma, por unanimidade, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator.

Os Srs. Ministros Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão e Maria Thereza de Assis Moura votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 12 de agosto de 2025.

MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2199007 - DF (2021/0361170-8)

RELATOR : **MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE**
RECORRENTE : **MANOEL PAULO DE ANDRADE NETO**
ADVOGADOS : **JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO - DF013802**
: **WALTER JOSE FAIAD DE MOURA - DF017390**
: **SIMONE MARTINS DE ARAÚJO MOURA - DF017540**
: **SABRINA CARDOSO BERNARDO - DF034199**
: **ANTONIO VICTOR DA COSTA HIDD MENDES PEREIRA - DF062768**
RECORRIDO : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PEDIDO DE VISTA PROLONGADO FORMULADO POR CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL E POSTERIOR VOTO PELO ARQUIVAMENTO DE PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO SOBRE PERMISSÕES DE TÁXI. REVOGAÇÃO DAS CONDUTAS PREVISTAS NO ART. 11, *CAPUT* E INCISOS I E II, DA LEI 8.429/1992, APÓS A ENTRADA EM VIGOR DA LEI 14.230/2021. REFORMA DO ACÓRDÃO RECORRIDO QUE SE IMPÕE. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. RECURSO PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso especial interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios que condenou Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal por ato de improbidade administrativa, em razão de pedido de vista prolongado e voto pelo arquivamento de processo de controle externo sobre permissões de táxi.

2. O juízo de primeiro grau condenou o réu ao pagamento de multa civil de três vezes o valor da remuneração percebida como Conselheiro. O TJDFTE majorou a multa para dez vezes o valor da remuneração e impôs a proibição de contratar com o Poder Público por três anos.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. A questão em discussão consiste em saber se a conduta do recorrente, ao pedir vista prolongada e votar pelo arquivamento de processo administrativo, configura ato de improbidade administrativa, especialmente após as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021.

4. A questão também envolve a análise da retroatividade das alterações legislativas e a necessidade de dolo específico para a configuração do ato de improbidade administrativa.

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. A Lei n. 14.230/2021 revogou os incisos I e II do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, não permitindo mais a condenação por violação genérica aos princípios administrativos com base no *caput* do referido dispositivo legal.

6. A jurisprudência exige a presença de dolo específico para a configuração de ato de improbidade administrativa, o que não foi demonstrado no caso em tela.

IV. DISPOSITIVO E TESE

7. Recurso provido para julgar improcedente a ação civil pública.

Tese de julgamento: "1. A Lei n. 14.230/2021 revogou expressamente as condutas previstas nos incisos I e II do art. 11 da Lei n. 8.429/1992 e passou a não admitir mais a condenação por violação genérica aos princípios administrativos com base apenas no *caput* do referido dispositivo legal. 2. A presença de dolo específico é necessária para a configuração de ato de improbidade administrativa".

Dispositivos relevantes citados: Lei n. 8.429/1992, art. 11; Lei n. 14.230/2021.

Jurisprudência relevante citada: STF, ARE 843.989, Rel. Min. Alexandre de Moraes; STJ, AgInt no REsp 2.154.964/SE, Rel. Min. Francisco Falcão.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto por Manoel Paulo de Andrade Neto contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, assim ementado:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR DE DESCONSTITUIÇÃO DA SENTENÇA. REJEIÇÃO. AGENTE POLÍTICO. CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE.

MULTA CIVIL. JUÍZO DE EQUIDADE. OBEDIÊNCIA AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA.

1. O Colendo Supremo Tribunal Federal, ao se pronunciar sobre o conteúdo do art. 93, inc. IX, da Constituição Federal, decidiu que o dever de fundamentação exige apenas a exposição das razões que conduziram a determinada decisão, dispensando o exame detalhado de cada argumento suscitado pelas partes (ARE 933.195 AGR/AP - Rel. Min. Rosa Weber). Preliminar rejeitada.

2. A configuração do ato de improbidade por ofensa a princípio da administração depende da demonstração do chamado dolo genérico ou lato sensu. Portanto, por óbvio, não se exige dolo específico (elemento subjetivo específico) para sua determinação. Aliás, pode-se afirmar que é dispensável a prova de dano para a configuração do ato de improbidade previsto no art. 11 da Lei nº 8.249/1992. Também não é necessário que se prove que o agente obteve enriquecimento ilícito com o ato. Logo, configura dolo previsto no art. 11 da Lei nº 8.429/1992, o conhecimento e a vontade dirigida a violar os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

3. É incumbência do magistrado, por força do parágrafo único do artigo 12 da Lei nº 8.429/1992, a fixação das reprimendas previstas nos incisos do referido artigo, oportunidade em que deverá levar em conta, enquanto critérios para a necessária dosimetria da sanção, a extensão do dano e o proveito patrimonial obtido pelo agente ímprobo.

4. A reprimenda mais adequada ao caso e que atende de forma razoável e proporcional ao caráter de reprovabilidade da conduta sob censura é a condenação do réu ao pagamento de multa civil de 10 (dez) vezes o valor da remuneração percebida como Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal à época dos fatos, bem como a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 (três) anos.

5. Recurso do autor provido parcialmente.

6. Recurso do réu desprovido.

Os embargos de declaração opostos ao referido acórdão foram acolhidos parcialmente, sem efeitos modificativos.

O recorrente aponta que o acórdão recorrido violou os seguintes dispositivos legais:

(i) **arts. 489, §1º, inciso IV, e 1.022, incisos I e II, ambos do Código de Processo Civil**, ao argumento de que houve negativa de prestação jurisdicional;

(ii) **art. 11, incisos I e II, da Lei nº 8.429/1992**, asseverando que a conduta praticada - pedido de vista em processo administrativo no exercício do cargo

de Conselheiro do Tribunal de Contas - não se enquadraria em ato de improbidade administrativa, porquanto ausente a demonstração de dolo. Ressalta que foi absolvido pela Corte Especial do STJ na Ação Penal nº 860 /DF em razão da prática do mesmo fato apurado na ação civil de improbidade administrativa; e

(iii) **artigo 12, inciso III, da Lei nº 8.429/1992**, afirmando ser desproporcional a majoração da pena aplicada, uma vez que não foi apresentada fundamentação que demonstrasse a gravidade maior da conduta.

As contrarrazões foram ofertadas às fls. 1115-1125 (e-STJ).

Instado a se manifestar, o Ministério Público Federal opinou pelo desprovimento do recurso especial, em parecer assim resumido:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO NÃO EXAMINADO. CERCEAMENTO DE DEFESA. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO. OMISSÃO NO ACÓRDÃO. CARACTERIZAÇÃO; CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE E SANÇÃO APLICADA. REVISÃO. SÚM. 7/STJ. JULGAMENTO DO TEMA 1199 PELO STF. LEI 14.230/2021. ATO PRATICADO COM DOLO. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA NOVA LIA.

1 – O Tribunal de origem de fato não examinou o agravo de instrumento que sustentava a necessidade da juntada de documentos referentes ao suposto ato de improbidade, e que havia sido negada pelo juiz singular. E nada disse a respeito ao julgar os embargos de declaração aviados. Da mesma forma, apesar de instado pelos embargos declaratórios, o Tribunal não esclareceu quais seriam os documentos que compõem a “farta prova” que sustentou a conclusão pelo dolo genérico do recorrente. Omissão configurada.

2 – É desnecessário o dolo específico para a caracterização da prática do ato de improbidade administrativa previsto no artigo 11 da Lei 8.429/92, ou seja, basta o dolo genérico para configurar o ato ímprobo do agente público que viola aos princípios da administração pública.

3 – No caso dos autos, o acórdão diz que o recorrente, Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal, influenciou, em seu benefício e de terceiros, o julgamento do TCDF sobre a matéria referente à permissão /autorização dos táxis, em inobservância aos princípios que regem à administração pública. Logo, estabelecido o liame entre o ato ímprobo e a pessoa do réu, o que é bastante para sustentar a condenação.

4 – Consoante se observa das razões proferidas no acórdão, o Tribunal “a quo”, ao analisar o conjunto probatório dos autos, concluiu que as penas aplicadas na sentença condenatória deveriam ser majoradas, diante dos atos praticados pelo recorrente.

5 – Para rever as conclusões do Tribunal a quo seria necessário revolver fatos e provas dos autos, providência incabível em recurso especial (Súmula 7/STJ).

6 – O STF julgou o ARE nº 843989 – Tema 1199 e entendeu que a Lei 14.230/21 só retroagirá com relação aos atos ímprobos praticados na modalidade culposa, quanto aos processos sem trânsito em julgado, deixando claro, ainda, que o regime prescricional é irretroativo.

7 – No presente caso, consoante no acórdão recorrido “o dolo restou amplamente comprovado pela farta documentação que instruiu a petição inicial” (e-STJ fl. 1007). Assim, não há que se falar em aplicação imediata da Lei 14.230/2021 ao presente caso.

8 – Parecer pelo conhecimento do agravo para dar provimento ao recurso especial pela omissão e pela não aplicação da Lei 14.230/21 ao presente caso.

É o relatório.

VOTO

1. Delimitação fática.

Colhe-se dos autos que o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios ajuizou ação civil pública por ato de improbidade administrativa contra Manoel Paulo de Andrade Neto (Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal e Territórios), apontando as seguintes condutas (e-STJ, fls. 626-627):

a) O requerido atuou de forma ilícita no processo nº 3.674/2008 do TCDF, integrando o Plenário da Corte e votando com os demais Conselheiros em 05 (cinco) decisões, mesmo estando desautorizado em participar no julgamento deste processo, por ser permissionário de serviço de táxi desde o início do feito, possuindo interesse no caso.

Tal atitude contrariou o artigo 16 do Regimento Interno do TCDF, o qual estabelece vedações ao Conselheiro. (...);

b) O réu permaneceu ilicitamente em processo para o qual estava impedido. Recorda que nos processos de nº 40.769/2005 e nº 3.674/2008, de interesse da categoria profissional dos taxistas, Manoel Paulo de Andrade Neto foi impedido de atuar, com fundamento no RITCDF e no artigo 135 do CPC /1973;

c) Existe estreita ligação de Manoel Paulo de Andrade Neto com a Presidente do SINPETAXI/DF, com os assuntos de interesse da classe em razão da participação do requerido em eventos sindicais, além de sua intervenção em prol dos taxistas junto a outras esferas de governo;

d) Sustenta excesso de prazo contrário à lei no pedido de vista de Manoel Paulo de Andrade Neto, o qual possuía o objetivo de assegurar a manutenção de vantagem ilegal.

Destaca que o réu pediu vistas e reteve os autos por mais de 01 (um) ano, desobedecendo o prazo regimental previsto no art. 64 § 1º do RITCDF, o qual estabelece o prazo improrrogável de 10 (dez) dias;

e) O requerido desejava esconder a condição de permissionário do serviço de táxi. Desta forma, não afastaria o seu impedimento no feito o cadastro do seu sobrinho, Anderson Abdias, como prestador do serviço;

f) O voto-vista de Manoel Paulo de Andrade postulando o arquivamento do processo nº 3.674/2008, apesar da declaração de inconstitucionalidade das transferências realizadas com base nos arts. 13 e 16 da Lei Distrital nº 4.056 /2007 e os respectivos cancelamentos das permissões em situação irregular, vai de encontro aos ditames legais.

O Juízo de primeiro grau julgou parcialmente procedentes "*os pedidos delineados na inicial para, com fulcro no art. 11, caput e inciso I e inciso II, e art. 12, inciso III, todos da Lei de Improbidade Administrativa, CONDENAR o Sr. MANOEL PAULO DE ANDRADE NETO, Conselheiro do eg. TCDF, agente público para fins da LIA, ao pagamento de multa civil de 3 (três) vezes o valor da remuneração percebida como Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal à época dos fatos, incidindo correção monetária pelo INPC desde a data de apresentação do voto-vista e juros moratórios de 12% a.a. a partir da citação*" (e-STJ, fl. 643).

O autor e o réu recorreram da referida sentença.

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios negou provimento à apelação de Manoel Paulo de Andrade Neto e deu parcial provimento ao recurso do MPDFT para, modificando a sentença, "*condenar o réu ao pagamento de multa civil de 10 (dez) vezes o valor da remuneração percebida como Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal à época dos fatos, bem como a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 (três) anos*" (e-STJ, fl. 1013).

Os embargos de declaração opostos ao referido acórdão foram acolhidos parcialmente, sem efeitos infringentes.

Daí o presente recurso especial, em que o recorrente alega que: (i) houve negativa de prestação jurisdicional; (ii) a conduta praticada - pedido de vista em processo administrativo no exercício do cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas - não se enquadraria em ato de improbidade administrativa, porquanto ausente a demonstração de dolo; e (iii) afirma ser desproporcional a majoração da pena aplicada

pelo TJDF, uma vez que não foi apresentada fundamentação que demonstrasse a gravidade maior da conduta.

2. Da negativa de prestação jurisdicional.

O recorrente alega que *"A Corte Local não está obrigada a apreciar todos os fundamentos recursais trazidos pelos Litigantes. Entretanto, a prestação jurisdicional não pode decidir um litígio desapegando-se de argumentos essenciais à compreensão do 'suporte fático' de incidência da norma e seu tratamento jurídico. Foi o que ocorreu no Acórdão a quo. A prestação jurisdicional se apresentou falha. Ocorreu o chamado vício de omissão ante a falta de apreciação de fundamentos relevantes cuja apreciação, de per si, acaso realizada pela Corte local, teria influência direta na motivação e dispositivo do julgado. Importantes teses arguidas em sede de apelação e Declaratórios deixaram de enfrentadas pelo Tribunal a quo, ao jargão genérico de serem aspectos irrelevantes"* (e-STJ, fl. 1086).

Não obstante a alegação de omissão, percebe-se, da leitura dos acórdãos de apelação e dos embargos de declaração, que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios examinou todas as questões suscitadas pelas partes suficientes ao deslinde da controvérsia.

Ademais, por ocasião do julgamento dos embargos de declaração opostos pelo ora recorrente, a Corte local examinou as alegações acerca do suposto "fato novo", consistente na manutenção da permissão/autorização da outorga concedida ao réu pela Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal (SEMOB/DF), no bojo do Procedimento Administrativo nº 1.611.

No referido *decisum*, foi consignado pelo TJDF que *"a referida ação de improbidade (...) não diz respeito à apuração da licitude ou da legitimidade de eventual autorização ou permissão administrativa para a prestação de serviço de táxi, outrora concedida ao réu"*, mas *"tem como objeto a suposta procrastinação indevida do curso do procedimento de controle externo nº 36374/2008, especificamente por ter o réu, investido no cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal, retardado ilicitamente o curso do referido procedimento administrativo a respeito da situação referente às permissões de do serviço de táxi no Distrito Federal, com o escopo de obter benefício próprio ou de terceiros"* (e-STJ, fls. 1058-1059).

Dessa forma, não se verifica a apontada negativa de prestação jurisdicional, mas mero inconformismo do recorrente com o resultado do julgamento, inexistindo qualquer violação aos arts. 489, § 1º, IV, e 1.022, parágrafo único, II, do Código de Processo Civil de 2015.

3. Do mérito.

De início, vale destacar, acerca da retroatividade da Lei n. 14.230/2021, que o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do ARE n. 843.989/PR, da Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, fixou a seguinte tese jurídica (Tema 1199):

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da 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.

A partir desse entendimento, esta Corte Superior passou a aplicar as novas disposições da Lei n. 8.429/1992, trazidas pela Lei n. 14.230/2021, quando não houver trânsito em julgado, especialmente em relação à existência ou não de dolo específico, de efetivo dano ao erário e de eventual enriquecimento ilícito, além de verificar a possibilidade de aplicação do princípio da continuidade típico-normativa e a necessidade ou não de devolução dos autos à origem para o devido reenquadramento da conduta.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. APLICAÇÃO DAS PENAS PREVISTAS NO ART. 12, 1 E II DA LEI Nº 8.429 /92. E, SUBSIDIARIAMENTE, A CONDENAÇÃO SOLIDÁRIA. ARTIGOS 493 E 1.022, INCISO II, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. LEI N. 14.230 /2021. TEMA 1199. AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N. 14.231 /2021 AO ART. 11 DA LEI N. 8.249/1992 APLICAM-SE AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PRATICADOS NA VIGÊNCIA DO TEXTO ANTERIOR DA LEI, PORÉM SEM CONDENAÇÃO TRANSITADA EM JULGADO. ABOLIÇÃO DA POSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO DO AGENTE POR VIOLAÇÃO GENÉRICA AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE TÍPICONORMATIVA.

DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. SÚMULA N. 83 DO STJ.

I - Na origem, trata-se de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, objetivando em liminar, a decretação de indisponibilidade de bens e, em mérito, aplicação das penas previstas no art. 12, 1 e II da Lei nº 8.429/92. E, subsidiariamente, a condenação solidária dos réus a ressarcirem o valor atualizado da multa. Na sentença o pedido foi julgado procedente, extinguindo o feito com resolução do mérito. No Tribunal a quo, deu-se provimento ao recurso para reformar a sentença e julgar improcedente o pedido inicial.

(...).

V - A questão jurídica no tocante à aplicabilidade imediata da Lei n. 14.230/2021 teve repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, o qual fixou as seguintes teses quando do julgamento do Leading Case ARE 843989 (Tema 1199): (i) necessidade de 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; (ii) 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; (iii) 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; (iv) irretroatividade do novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei. Ocorre que, a despeito da tese firmada sobre a irretroatividade da novel legislação em face da eficácia da coisa julgada e dos processos de execução e seus incidentes, a retroatividade relativa foi posteriormente reconhecida aos processos em curso, em que tenha havido condenação pela conduta tipificada no art. 11 da LIA, sem trânsito em julgado, quando do julgamento do ARE n. 803.568-AgR-segundo-EDv-ED, pelo Supremo Tribunal Federal, em 22/08/2023. Nesse sentido: ARE 803568 AgR-segundo-EDv-ED, relator para Acórdão Min. GILMAR MENDES, TRIBUNAL PLENO, DJe 06/09/2023). Em outras palavras, é dizer que "As alterações promovidas pela Lei n. 14.231/2021 ao art. 11 da Lei n. 8.249/1992 aplicam-se aos atos de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado", bem como que a nova legislação promoveu a abolição da possibilidade de condenação do agente por violação genérica aos princípios discriminados no caput do art. 11, prevendo, ao revés, a tipificação taxativa de tais atos ímprobos. Neste sentido também são os seguintes precedentes da Suprema Corte: ARE n.º 1.346.594-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 26.5.2023; ARE n.º 1.450.417, Rel. Min. Dias

Toffoli, DJe 4.9.2023; ARE nº 1.456.122, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe 25.9.2023, RE nº 1.453.452, Rel. Min. Cristiano Zanin, DJe 26.9.2023; ARE nº 1.463.249, Rel. Min. André Mendonça, DJe 16.11.2023, RE nº 1.465.949, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 20.11.2023 e ARE-AgR nº 1.457.770, Relª Minª Cármen Lúcia, DJe 23.01.2024.

VI - Ademais, alinhado ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, esta Corte Superior tem se posicionado não só pela aplicação imediata da Lei n. 14.230/2021 aos processos em curso, sem trânsito em julgado, mas também pela adoção à tese da continuidade típico-normativa sempre que a conduta remanescer típica se reenquadrada em um dos oito incisos do art. 11 da LIA. Nesse sentido: AgInt no AREsp n. 1.206.630/SP, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 27/2/2024, DJe de 1/3/2024; EDcl nos EDcl no AgInt no AREsp n. 1.174.735/PE, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 5/3/2024, DJe de 8/3/2024). No caso em tela, observa-se que a conduta ímproba imputada a recorrida, está tipificada no caput e inciso II do art. 11 da LIA, em sua redação original. Porém, como acima exposto, não mais se admite a condenação do agente por ofensa genérica aos princípios administrativos ou, ainda, quando não seja possível o reenquadramento da conduta em seus oito incisos com a aplicação do princípio da continuidade típico-normativa.

VII - O Magistrado singular entendeu que a conduta da requerida configurou ato ímprobo e, ao condenar a parte requerida por essa prática, fundamentouse exclusivamente na violação aos princípios da administração pública, embasado no art. 11, caput, inciso II, da Lei n. 8.429/92 (fls. 299-309). Posteriormente, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais deu provimento à apelação cível interposta pela parte ré, com vistas a reformar a sentença, julgando improcedente o pedido ministerial, ao fundamento de que, o art. 11, inc. II, da Lei n. 8.429/1992, após o advento da Lei n. 14.230 /2021, não prevê a prática de nenhum ato ímprobo bem como que os fatos descritos na peça portal não se enquadram nos demais incisos do citado Diploma Legal, estando ausente o elemento objetivo necessário para tanto - a tipicidade legal - (fls. 448-473). Portanto, considerando que a conduta perpetrada pela parte recorrida não guarda correspondência com as hipóteses elencadas na atual redação do art. 11 da LIA e, por não existir sentença condenatória transitada em julgado, não é possível a aplicação do princípio da continuidade típico-normativa ao caso, motivo porque era mesmo de rigor a extinção da ação de improbidade administrativa. Desta forma, verifica-se que o acórdão recorrido encontra-se em consonância com o entendimento jurisprudencial alhures mencionado sobre a matéria.

VIII - Aplicação da Súmula 83 do STJ.

IX - Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp 2.610.898/MG, Relator o Ministro Francisco Falcão, DJe de 2/12/2024 - sem grifo no original)

Assim, ao contrário do alegado no parecer ministerial, não havendo trânsito em julgado, como na hipótese, devem ser aplicadas as alterações trazidas pela Lei n. 14.230/2021.

Fixada essa premissa, passo ao exame do caso concreto.

Conforme constou na petição inicial, *"a presente ação civil pública busca a responsabilização do Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal MANOEL PAULO DE ANDRADE NETO, por ter ele retardado de forma ilegal o andamento do processo de controle externo nº 36374/2008, no bojo do qual se desenvolve trabalho de auditoria sobre a situação das permissões do serviço de táxi no DF, a fim de evitar que eventual medida adotada pelo Tribunal afetasse a manutenção da sua outorga. O evento ilícito em questão, como será melhor demonstrado, se qualifica como ato de improbidade administrativa atentatório aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da lealdade às instituições. Também encontra tipicidade nos incisos I e II do art. 11 da Lei nº 8.429/92, os quais dispõe configurarem ato de improbidade administrativa, respectivamente : '1- praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício"* (e-STJ, fl. 11).

Segundo narrado pelo MPDFT, o réu teria cometido atos de improbidade administrativa em razão do pedido de vista prolongado - que durou pouco mais de um ano - no Procedimento de Controle Externo n. 36374/2008, em que se desenvolveu trabalho de auditoria sobre a situação das permissões do serviço de táxi no Distrito Federal, supostamente para retardar o julgamento, e por ter votado pelo arquivamento do referido procedimento e, posteriormente, declarar-se impedido de atuar no caso, após ampla repercussão na mídia sobre o fato dele também possuir uma permissão de táxi, a qual era exercida por seu sobrinho.

Em razão desses fatos, as instâncias ordinárias condenaram o ora recorrente como incurso no art. 11, *caput* e incisos I e II, da Lei 8.492/1992.

Ocorre que, com as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021, os incisos I e II do art. 11 da LIA foram expressamente revogados, não sendo mais possível, ainda, a responsabilização do agente por violação genérica aos princípios discriminados no *caput* do referido dispositivo legal.

Com efeito, nos termos da jurisprudência desta Corte Superior, ***"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"*** (AgInt no REsp n. 2.154.964/SE, Relator o Ministro Francisco Falcão, DJe de 5/3/2025).

No mesmo sentido, confira-se precedente do Supremo Tribunal Federal:

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 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 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.

(AgRg no ARE n. 1.346.594/SP, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 31/10/2023 - sem grifo no original)

Na hipótese, além da revogação dos dispositivos legais que embasaram a condenação do ora recorrente e da impossibilidade de condenação com base exclusivamente no *caput* do art. 11 da LIA, verifica-se que as condutas a ele imputadas não guardam correspondência com as hipóteses previstas nos demais incisos do

referido dispositivo legal, razão pela qual não é caso de aplicação do princípio da continuidade típico-normativa e nem de devolução dos autos ao Tribunal de origem para juízo de conformação.

Por fim, vale destacar que, em razão dos mesmos fatos imputados na ação civil pública subjacente, o ora recorrente também foi denunciado pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios como incurso nas penas do art. 319 do Código Penal (prevaricação).

A Corte Especial do STJ, por sua vez, absolveu o ora recorrente, por unanimidade de votos, sob o fundamento de que, *"quanto à acusação contida na denúncia, isto é, a imputação do crime previsto no art. 319 do Código Penal (prevaricação), por não constituir a primeira conduta imputada (pedido de vista delongado para suposto retardamento doloso do julgamento) infração penal, bem como por não existir prova suficiente para a condenação no que tange à segunda conduta imputada (voto de arquivamento posteriormente alterado para declarar-se impedido de atuar no caso), nos termos do art. 386, incisos III e VII, do Código de Processo Penal"*.

O acórdão ficou assim ementado:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. AÇÃO PENAL PÚBLICA. DELITO PREVISTO ART. 319 DO CP - IMPUTAÇÃO DE DUAS CONDUTAS DE PREVARICAÇÃO. PRIMEIRA CONDUTA: PEDIDO DE VISTA DELONGADO PARA SUPOSTAMENTE RETARDAR O JULGAMENTO. FATO NÃO CONFIGURADO COMO INFRAÇÃO PENAL. SEGUNDA CONDUTA: VOTO DE ARQUIVAMENTO POSTERIORMENTE ALTERADO PARA DECLARAR-SE IMPEDIDO DE ATUAR NO CASO. INEXISTÊNCIA DE PROVA SUFICIENTE PARA CONDENAÇÃO. ARTS. 386, INCISOS III E VII, DO CPP. ABSOLVIÇÃO.

1. Em síntese, o MPF aponta duas condutas supostamente criminosas do acusado M. P. de A., Conselheiro do Tribunal de Contas Distrital, em sua atuação no Processo nº 36.374/2008, instaurado para apurar a situação das permissões para a exploração do serviço de táxi na capital federal: 1) ter retardado indevidamente o julgamento, ao pedir vista dos autos entre 12/8/2014 e 17/8/2015; 2) em seguida, ter proferido voto pelo arquivamento do processo, sob o fundamento de que seriam legais as transferências de outorga realizadas sob a égide dos arts. 13 e 16 da Lei nº 4.056/2007, como a que a ele pertencia, o que beneficiava a si próprio, por ser permissionário de serviço de táxi em Brasília/DF, o que, aliás, gerava seu impedimento para atuar no feito.

2. São fatos incontroversos nos autos: 1) o pedido de vista do acusado, Conselheiro do Tribunal de Contas Distrital, em sua atuação no Processo nº 36.374/2008; 2) o proferimento do seu voto pelo arquivamento do processo, posteriormente alterado para declarar que não poderia atuar nos autos por "motivo superveniente". A controvérsia reside na motivação para a prática de tais atos - se lícita ou ilícita - e nas respectivas consequências jurídicas daí advindas.

3. Analiso as alegações quanto à primeira conduta. O fato de um julgador pedir vista de um processo obviamente não pode ser considerado crime, pois é ato com previsão na lei e nos regimentos internos dos tribunais. Da mesma forma, a demora excessiva na devolução dos autos não configura crime, podendo ser decorrente do excesso de trabalho ou da necessidade de análise aprofundada de um caso complexo.

4. Passo ao exame das alegações atinentes à segunda conduta. Há documentação nos autos (vide e-STJ fl. 760) comprovando que a Permissão de Táxi de M. P. de A. é a de nº 1.611 na Secretaria de Mobilidade do Distrito Federal (SEMOB/DF), datada de 1977, não tendo havido transferência posteriormente.

5. Penso que a acusação não demonstrou que o julgamento do processo nº 36.374/08 pelo TCDF teria impacto direto na permissão de táxi titularizada pelo acusado. Na verdade, segundo aponta a prova dos autos, o objeto do referido processo era realmente a fiscalização das permissões transferidas por alienação voluntária inter vivos e, ainda, por sucessão hereditária na hipótese de morte de seu titular, a partir de 2007 (sob a vigência da Lei nº 4.056/2007), até 2014 (advento da Lei Distrital nº 5.323/2014). Isso porque, os arts. 13 e 16 da Lei nº 4.056/2007 (que permitiam a transferência de autorizações de táxi no DF por alienação inter vivos ou por sucessão hereditária, assim como em outras hipóteses) foram declarados inconstitucionais pelo TJDF, ao julgar a ADI nº 2009.00.2.000513-7.

6. O objetivo do processo nº 36.374/08, portanto, era que o TCDF analisasse se havia nulidade nas transferências de autorizações realizadas entre 2007 e 2014, com amparo nos dispositivos legais declarados inconstitucionais. O acusado não seria atingido pelo deslinde do feito, não sendo legítimo concluir que seria beneficiado pelo resultado do julgamento.

7. Quanto ao outro argumento apresentado pelo MPF em suas alegações finais, qual seja, o da "irregularidade de sua permissão, eis que, como Conselheiro do Tribunal de Contas do DF, não poderia manter a titularidade sobre a prestação do serviço público", nota-se claramente não ser objeto de discussão no processo nº 36.374/2008 e nem no presente feito criminal. Mesmo que assim não fosse, a defesa juntou comprovação demonstrando que a permissão de táxi do acusado sempre constou em suas declarações de IRPF, entregues anualmente ao TCDF desde 4/7/2000, quando se tornou Conselheiro do Tribunal [e-STJ fl. 756 (certidão nº 001/2019 - SEGEDAM) e 761-774 (declarações de IRPF)], que, portanto, tinha conhecimento oficial dessa situação.

8. Quanto ao fato de o acusado, ao final, ter declinado de participar do julgamento do Processo nº 36.374/2008, independente da discussão sobre se tratar de caso de impedimento ou suspeição, é inconteste que não foi levantado por qualquer um dos demais conselheiros ou membros do Ministério Público que oficiam perante o TCDF. Foi o próprio acusado que decidiu declarar a impossibilidade de prosseguir no julgamento, justificando, em seu interrogatório (e-STJ fl. 728), que se declarou suspeito "porque o Tribunal não parava mais. A pressão foi muito grande da mídia. A TV Globo

ficou todo dia em frente ao Tribunal. Estava desgastando o Tribunal".

9. Por fim, não vislumbro demonstração de que o pedido de vista do acusado, por mais tempo que tenha consumido, tenha provocado prejuízo irremediável ao andamento do Processo nº 36.374/2008.

10. Ante o exposto, voto pela absolvição do acusado quanto à acusação contida na denúncia, isto é, a imputação do crime previsto no art. 319 do Código Penal (prevaricação), por não constituir a primeira conduta imputada (pedido de vista prolongado para suposto retardamento doloso do julgamento) infração penal, bem como por não existir prova suficiente para a condenação no que tange à segunda conduta imputada (voto de arquivamento posteriormente alterado para declarar-se impedido de atuar no caso), nos termos do art. 386, incisos III e VII, do Código de Processo Penal. (APn n. 860/DF, Corte Especial, Relator o Ministro Og Fernandes, DJe de 8/9/2021 - sem grifo no original)

A despeito da independência das esferas civil, criminal e administrativa, não se pode ignorar que a Corte Especial do STJ, após ampla instrução probatória, absolveu o ora recorrente consignando expressamente que ele não seria atingido pelo resultado do Processo n. 36.374/2008, "não sendo legítimo concluir que seria beneficiado pelo resultado do julgamento".

Assim, não havendo a possibilidade de ser beneficiado pelo julgamento do referido procedimento de controle externo, em que se desenvolveu trabalho de auditoria sobre a situação das permissões do serviço de táxi no Distrito Federal, não seria possível condená-lo por ato de improbidade administrativa apenas pelo pedido de vista prolongado e em razão de sua declaração posterior de impedimento, pois tais condutas, evidentemente, não são ilícitas.

4. Conclusão.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial para julgar improcedente a ação civil pública.

Não havendo má-fé do autor, deixo de condená-lo aos ônus sucumbenciais.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2021/0361170-8

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.199.007 / DF

Números Origem: 00362508420158070018 20150111335020 362508420158070018

PAUTA: 05/08/2025

JULGADO: 05/08/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **MARCO AURÉLIO BELLIZZE**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. NÍVIO DE FREITAS SILVA FILHO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MANOEL PAULO DE ANDRADE NETO

ADVOGADOS : JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO - DF013802
WALTER JOSE FAIAD DE MOURA - DF017390

ADVOGADOS : SIMONE MARTINS DE ARAÚJO MOURA - DF017540

SABRINA CARDOSO BERNARDO - DF034199

ANTONIO VICTOR DA COSTA HIDD MENDES PEREIRA - DF062768

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

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

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). WALTER JOSE FAIAD DE MOURA, pela parte RECORRENTE: MANOEL PAULO DE ANDRADE NETO

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão e Maria Thereza de Assis Moura votaram com o Sr. Ministro Relator.