RECURSO ESPECIAL Nº 2.078.988 - PE (2023/0184832-6)

RELATOR	**:**	**MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO	:	EVALDO BARBOZA FILHO
RECORRIDO	:	VALDEMIR LIMA DOS SANTOS
ADVOGADO	:	ISRAEL NUNES DE ANDRADE - PE046608

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. LEI BENÉFICA. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1.199-STF. APLICAÇÃO RESTRITA.

1. A questão jurídica referente à aplicação da Lei n. 14.230/2021 – em especial, no tocante à necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa e da aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente – teve a repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 1199 do STF).

2. A despeito de ser reconhecida a irretroatividade da norma mais benéfica advinda da Lei n. 14.230/2021, que revogou a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, o STF autorizou a aplicação da lei nova, quanto a tal aspecto, aos processos ainda não cobertos pelo manto da coisa julgada.

3. A Primeira Turma desta Corte Superior, no julgamento do AREsp 2.031.414/MG, em 09/05/2023, firmou orientação no sentido de conferir interpretação restritiva às hipóteses de aplicação retroativa da LIA (com a redação da Lei n. 14.230/2021), adstrita aos atos ímprobos culposos não transitados em julgado, de acordo com a tese 3 do Tema 1.199/STF. No mesmo sentido: ARE 1400143 ED/RJ, rel. Min. ALEXANDRE MORAES, DJe 07/10/2022.

4. No caso, ao aplicar retroativamente a revogação do inciso I do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, o Tribunal de origem afastou-se da jurisprudência da Suprema Corte e da Primeira Turma do STJ.

5. Recurso especial provido, para autorizar o prosseguimento da ação de improbidade administrativa.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial, para autorizar o prosseguimento da ação de improbidade administrativa, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.

Documento eletrônico VDA38450985 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MINISTRO Gurgel de Faria Assinado em: 25/09/2023 05:29:29
Código de Controle do Documento: 124D82D1-17E7-4A81-B593-14D98D91DC81

Brasília, 12 de setembro de 2023

MINISTRO GURGEL DE FARIA

Relator

Documento eletrônico VDA38450985 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MINISTRO Gurgel de Faria Assinado em: 25/09/2023 05:29:29
Código de Controle do Documento: 124D82D1-17E7-4A81-B593-14D98D91DC81

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2078988 - PE (2023/0184832-6)

RELATOR	**:**	**MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO	:	EVALDO BARBOZA FILHO
RECORRIDO	:	VALDEMIR LIMA DOS SANTOS
ADVOGADO	:	ISRAEL NUNES DE ANDRADE - PE046608

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. LEI BENÉFICA. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1.199-STF. APLICAÇÃO RESTRITA.

1. A questão jurídica referente à aplicação da Lei n. 14.230/2021 – em especial, no tocante à necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa e da aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente – teve a repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 1199 do STF).

2. A despeito de ser reconhecida a irretroatividade da norma mais benéfica advinda da Lei n. 14.230/2021, que revogou a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, o STF autorizou a aplicação da lei nova, quanto a tal aspecto, aos processos ainda não cobertos pelo manto da coisa julgada.

3. A Primeira Turma desta Corte Superior, no julgamento do AREsp 2.031.414/MG, em 09/05/2023, firmou orientação no sentido de conferir interpretação restritiva às hipóteses de aplicação retroativa da LIA (com a redação da Lei n. 14.230/2021), adstrita aos atos ímprobos culposos não transitados em julgado, de acordo com a tese 3 do Tema 1.199/STF. No mesmo sentido: ARE 1400143 ED/RJ, rel. Min. ALEXANDRE MORAES, DJe 07/10/2022.

4. No caso, ao aplicar retroativamente a revogação do inciso I do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, o Tribunal de origem afastou-se da jurisprudência da Suprema Corte e da Primeira Turma do STJ.

5. Recurso especial provido, para autorizar o prosseguimento da ação de improbidade administrativa.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL para desafiar acórdão do TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO assim ementado:

> Ementa
> Processual Civil e Administrativo. Recorre o demandante da r. sentença que, rejeitando a ocorrência da prescrição intercorrente, julgou improcedente a presente ação civil por improbidade administrativa, calcado no fato de a partir da vigência da Lei 14.230/21, o ato de improbidade previsto no art. 11 [da Lei 8.429, de 1992] deve se enquadrar em uma das condutas previstas nos seus incisos, não sendo mais possível a condenação por meio de tipos abertos de violação aos princípios da administração.
> Segundo a sentença, a presente demanda apresenta no seu centro com a presença dos dois demandados, um, policial rodoviário federal, o outro, condutor da motocicleta placa KMC-7214, ambos agindo com vontade livre e consciente e em comunhão de esforços, inseriram informações falsas em documento público, com o propósito de liberar o referido veículo apreendido durante a ação da Polícia Rodoviária Federal. Posteriormente, o agente público fez uso do documento ideologicamente falso e, também, inseriu dados falsos no Sistema da Policia Rodoviária Federal (Sistema Silver), para mascarar a liberação irregular por ele promovida.
> Em suas razões de inconformismo, o demandante defende a irretroatividade da Lei 8.429, inserida pela Lei 14.230, de 2021, em razão do princípio *tempus regit actum*, e, na hipótese de não ser acolhido tal argumento, alega haver a continuidade normativa típica dos atos praticados, quais sejam, (1) inserir de informações falsas em documento público; (2) usar o citado documento para justificar a liberação irregular da motocicleta apreendida do seu dono, e, enfim, (3) inserir dados falsos no Sistema de Informações da Policia Rodoviária Federal para encobrir os atos anteriores.
> A inicial capitulou a conduta na dicção do art. 11, caput, da Lei 8.429, de 1992. Ocorreu mudança radical a atingir o dispositivo através da Lei 14.230, de 2021. O caput do art. 11, que antes era autônomo, passou a ter apenas uma perna, necessitando ser atado a um dos oito incisos remanescentes. Então, a teor do caput do art. 11, constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas, no que faz a improbidade receber uma segunda perna, espalhada em um dos oito incisos, para, munida de duas pernas, poder se movimentar.
> Em suma, o sustentáculo da acusação se apoia em dispositivo alterado. Está assim sem raízes.
> Há de se argumentar, em posição contrária, que o novo texto do art. 11 e a revogação do inc. I são fatos posteriores ao tempo da inicia. No entanto, a Lei 14.230 teve sua vigência a partir da publicação, ocorrida em 26 de outubro de 2021, sem fazer nenhuma ressalva de manutenção do enquadramento das condutas de acordo com a norma vigente à época de sua oferta em juízo. Ao contrário, o art. 5º pregou vigência a partir da sua publicação, no que se entende, à míngua de qualquer texto em sentido completo, que a nova redação apanha e cobre todos os feitos em que não havia ainda sentença e também nenhuma manifestação da segunda instância, incluindo-se aí a sentença objeto de recurso, como é aqui o caso.
> Desprovimento ao recurso, para manter a r. sentença de improcedência.

Defende a parte recorrente, em síntese, que o acórdão violou os

arts. 11, *caput* e inciso I, da Lei n. 8.429/1992; 14 do Código de Processo Civil; e 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.

Sustenta que ressalvada a hipótese autorizada pelo STF, as disposições da Lei n. 14.230/2021 são irretroativas, impondo a reforma do julgado recorrido.

Contrarrazões.

Admissão recursal. (e-STJ fl. 1298).

Manifestação ministerial pelo provimento do recurso (e-STJ fls. 1315/1319).

É o relatório.

VOTO

Compulsando os autos, verifico que a questão jurídica referente à aplicação da Lei n. 14.230/2021 – em especial, no tocante à necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa e da aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente – teve a repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 1199 do STF).

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no dia 18/8/2022, apreciando tal questão, fixou, por unanimidade, as seguintes teses:

> 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;
> 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
> 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; e
> 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.

Ao examinar as teses sufragadas pela Suprema Corte submetidas ao regime de repercussão geral, constato que, a despeito de ser reconhecida a

irretroatividade da norma 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.

Conforme bem lembrado pelo MPF, no seu parecer (e-STJ fls. 1315/1319), ao examinar a questão, "a Primeira Turma desta Corte Superior, por maioria, no julgamento do AREsp 2.031.414/MG, Rel. Min. Gurgel de Faria, realizado em 09/05/2023, seguindo a divergência apresentada pela Min. Regina Helena Costa, firmou orientação no sentido de conferir interpretação restritiva às hipóteses de aplicação retroativa da NLIA, adstrita aos atos ímprobos culposos não transitados em julgado, de acordo com atese 3 do Tema 1.199/STF."

A par desse panorama jurisprudencial, observo que o Tribunal de origem, louvando-se na revogação do art. 11, I, da LIA, em razão da edição da Lei n. 14.230/2021, reconheceu a atipicidade da conduta imputada aos recorridos, nos seguintes termos (e-STJ fls. 1265/1266):

> A inicial capitulou a conduta na dicção do art. 11, caput, da Lei 8.429, de 1992. Ocorreu mudança radical a atingir o dispositivo através da Lei 14.230,de 2021. O caput do art. 11, que antes era autônomo, passou a ter apenas uma perna, necessitando ser atado a um dos oito incisos remanescentes. Então, a teor do *caput* do art. 11, constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes , no que faz a improbidade receber uma segunda perna, espalhada em um dos oito incisos, para, condutas munida de duas pernas, poder se movimentar.
> Em suma, o sustentáculo da acusação se apoia em dispositivo alterado. Está assim sem raízes.
> Há de se argumentar, em posição contrária, que o novo texto do art. 11 e a revogação do inc. I são fatos posteriores ao tempo da inicia. No entanto, a Lei 14.230 teve sua vigência a partir da publicação, ocorrida em 26 de outubro de 2021, sem fazer nenhuma ressalva de manutenção do enquadramento das condutas de acordo com a norma vigente à época de sua oferta em juízo. Ao contrário, o art. 5º pregou vigência a partir da sua publicação, no que se entende, à míngua de qualquer texto em sentido completo, que a nova redação apanha e cobre todos os feitos em que não havia ainda sentença e também nenhuma manifestação da segunda instância, incluindo-se aí a sentença objeto de recurso, como é aqui o caso.

Vê-se que o entendimento sufragado na origem afastou-se da jurisprudência da Suprema Corte e da Primeira Turma do STJ.

A propósito, e em conclusão, cumpre transcrever excerto da decisão proferida pelo Ministro ALEXANDRE MORAES, relator do ARE 843.989-RG, Tema

1199 da Repercussão Geral, em que refuta – em sentido análogo ao que seria uma interpretação autêntica – a tese da atipicidade superveniente da conduta, encampada pelo Tribunal *a quo* em questão similar:

> Não assiste razão à parte embargante.
> No julgamento do ARE 843.989-RG, Tema 1199 da Repercussão Geral, de minha Relatoria, o Plenário desta SUPREMA CORTE reconheceu a natureza cível da Ação de Improbidade Administrativa, bem como a irretroatividade da Lei 14.230/2021. No referido julgamento, manifestei-me nos seguintes termos: "Ao revogar a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, entretanto, a Lei 14.230/2021, não trouxe qualquer previsão de "anistia" geral para todos aqueles que, nesses mais de 30 anos de aplicação da LIA, foram condenados pela forma culposa de artigo 10; nem tampouco determinou, expressamente, sua retroatividade ou mesmo estabeleceu uma regra de transição que pudesse auxiliar o intérprete na aplicação dessa norma – revogação do ato de improbidade administrativa culposo – em situações diversas como ações em andamento, condenações não transitadas em julgado e condenações transitadas em julgado. **[…] Na presente hipótese, portanto, para a análise da retroatividade ou irretroatividade não da norma mais benéfica trazida pela Lei 14.230/2021 – revogação do ato de improbidade administrativa culposo – o intérprete deverá, obrigatoriamente, conciliar os seguintes vetores: (1)A natureza civil do ato de improbidade administrativa definida diretamente pela Constituição Federal; (2) A constitucionalização, em 1988, dos princípios e preceitos básicos, regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos, dando novos contornos ao Direito Administrativo Sancionador (DAS) (3) A aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador ao sistema de improbidade administrativa por determinação legal; (4) Ausência de expressa previsão de "anistia geral" aos condenados por ato de improbidade administrativa culposo ou de "retroatividade da lei civil mais benéfica"; (5) Ausência de regra de transição.** A análise conjunta desses vetores interpretativos nos conduz à conclusão de que o princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal ("a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu") não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador."
> **Esse entendimento aplica-se, igualmente, na presente hipótese. Não há que se falar, portanto, em atipicidade superveniente da conduta da parte embargante.** (ARE 1400143 ED/RJ, rel. Min. ALEXANDRE MORAES, DJe 07/10/2022) [Grifos do original].

Nesse passo, é de rigor a baixa dos autos à origem para o regular processamento da ação de improbidade administrativa.

Ante o exposto, DOU PROVIMENTO ao recurso especial para determinar a baixa dos autos à Vara de origem e, em seguida, dar prosseguimento à ação de improbidade administrativa.

É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2023/0184832-6 **PROCESSO ELETRÔNICO** **REsp 2.078.988 / PE**

Números Origem: 08003117720204058310 8003117720204058310

PAUTA: 12/09/2023 JULGADO: 12/09/2023

Relator
Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. HUMBERTO JACQUES DE MEDEIROS

Secretária
Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO	:	EVALDO BARBOZA FILHO
RECORRIDO	:	VALDEMIR LIMA DOS SANTOS
ADVOGADO	:	ISRAEL NUNES DE ANDRADE - PE046608

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

CERTIDÃO

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

A Primeira Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, para autorizar o prosseguimento da ação de improbidade administrativa, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.

Documento eletrônico VDA38346650 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA, PRIMEIRA TURMA Assinado em: 12/09/2023 14:53:37
Código de Controle do Documento: EBE11B10-E527-46C6-BCD3-72DF49671BC6