



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2102078 - SC (2023/0370440-6)

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
RECORRENTE : NELSON ISIDORO DA SILVA
RECORRENTE : OSCAR FREDERICO SEEMANN
ADVOGADOS : LEANDRO BERNARDINO RACHADEL - SC015781
VINICIUS UBERTI PELLIZZARO - SC036859
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTERES. : JOSE ADOLFO BECKER

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, *CAPUT*, E INCISO I DA LEI N. 8.429/92. EMISSÃO DE CERTIDÃO IDEOLOGICAMENTE FALSA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO OU ENRIQUECIMENTO ILÍCITO CONSOANTE CONCLUSÃO INCONTROVERSA DAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI N. 14.230/21. IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO POR VIOLAÇÃO GENÉRICA DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. APLICAÇÃO RETROATIVA DA NOVA LEI AOS PROCESSOS SEM TRÂNSITO EM JULGADO. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PRECEDENTES DO STF E STJ. RECURSOS ESPECIAIS PROVIDOS.

1. Trata-se de recursos especiais contra acórdão que condenou prefeito e secretário municipais por ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, *caput* e inciso I da Lei n. 8.429/92, por haverem emitido certidão tributária ideologicamente falsa. As instâncias ordinárias reputaram inexistente prejuízo ao erário ou enriquecimento ilícito.

2. A Lei n. 14.230/21 promoveu significativas alterações na Lei de Improbidade Administrativa, especialmente quanto à modificação do art. 11, com a inclusão de rol taxativo e exclusão da responsabilização por violação genérica de princípios administrativos.

3. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema n. 1.199 da Repercussão Geral (RE n. 843.989/PR), assentou que a Lei n. 14.230/21 aplica-se retroativamente aos processos em que não haja trânsito em julgado da decisão condenatória, vedada, contudo, a retroatividade quanto ao regime prescricional.

4. A jurisprudência recente do STF e do STJ reconhece que, para além da exclusão da improbidade culposa, é possível reconhecer retroatividade às alterações legislativas benéficas aos réus cujas condutas não mais se enquadram nas novas exigências legais, no tocante à capitulação como ato ímprobo violador de princípios administrativos (nova redação do art. 11) e à necessidade de comprovação do dolo específico. Ag. Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.318.242/SP, relator Ministro Gilmar Mendes; AgInt no AgInt no AREsp n. 1.599.566/SP 2019/0304079-6, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues.

5. No caso em exame, a ilegalidade cometida não mais guarda previsão no art. 11 da Lei n. 8.429/92, tampouco se vislumbra continuidade típico-normativa da conduta imputada aos réus em qualquer outro dispositivo vigente da LIA.

6. Recursos especiais providos.

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 11/09/2025 a 17/09/2025, por unanimidade, conhecer do recurso e lhe dar provimento, 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 Afrânio Vilela.

Brasília, 19 de setembro de 2025.

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2102078 - SC (2023/0370440-6)

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
RECORRENTE : NELSON ISIDORO DA SILVA
RECORRENTE : OSCAR FREDERICO SEEMANN
ADVOGADOS : LEANDRO BERNARDINO RACHADEL - SC015781
VINICIUS UBERTI PELLIZZARO - SC036859
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTERES. : JOSE ADOLFO BECKER

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, *CAPUT*, E INCISO I DA LEI N. 8.429/92. EMISSÃO DE CERTIDÃO IDEOLOGICAMENTE FALSA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO OU ENRIQUECIMENTO ILÍCITO CONSOANTE CONCLUSÃO INCONTROVERSA DAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI N. 14.230/21. IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO POR VIOLAÇÃO GENÉRICA DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. APLICAÇÃO RETROATIVA DA NOVA LEI AOS PROCESSOS SEM TRÂNSITO EM JULGADO. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PRECEDENTES DO STF E STJ. RECURSOS ESPECIAIS PROVIDOS.

1. Trata-se de recursos especiais contra acórdão que condenou prefeito e secretário municipais por ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, *caput* e inciso I da Lei n. 8.429/92, por haverem emitido certidão tributária ideologicamente falsa. As instâncias ordinárias reputaram inexistente prejuízo ao erário ou enriquecimento ilícito.

2. A Lei n. 14.230/21 promoveu significativas alterações na Lei de Improbidade Administrativa, especialmente quanto à modificação do art. 11, com a inclusão de rol taxativo e exclusão da responsabilização por violação genérica de princípios administrativos.

3. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema n. 1.199 da Repercussão Geral (RE n. 843.989/PR), assentou que a Lei n. 14.230/21 aplica-se retroativamente aos processos em que não haja trânsito em julgado da decisão condenatória, vedada, contudo, a retroatividade quanto ao regime prescricional.

4. A jurisprudência recente do STF e do STJ reconhece que, para além da exclusão da improbidade culposa, é possível reconhecer retroatividade às alterações legislativas benéficas aos réus cujas condutas não mais se enquadram nas novas exigências legais, no tocante à capitulação como ato ímprobo violador de princípios administrativos (nova redação do art. 11) e à necessidade de comprovação do dolo específico. Ag. Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.318.242/SP, relator Ministro Gilmar Mendes; AgInt no AgInt no AREsp n. 1.599.566/SP 2019/0304079-6, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues.

5. No caso em exame, a ilegalidade cometida não mais guarda previsão no art. 11 da Lei n. 8.429/92, tampouco se vislumbra continuidade típico-normativa da conduta imputada aos réus em qualquer outro dispositivo vigente da LIA.

6. Recursos especiais providos.

RELATÓRIO

Trata-se de recursos especiais interpostos por NELSON ISIDORO DA SILVA e OSCAR FREDERICO SEEMANN, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea a, da Constituição Federal, no qual se insurgem contra o acórdão do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA assim ementado (fls. 1579-1580):

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA — PREFEITO E SECRETÁRIO MUNICIPAIS — CONJUNTO DE AÇÕES VOLTADO À EMISSÃO DE CERTIDÃO TRIBUTÁRIA IDEOLOGICAMENTE FALSA — IRRELEVÂNCIA DE FALTA DE PREJUÍZO ECONÔMICO — OFENSA A PRINCÍPIO ADMINISTRATIVO — CONDENAÇÃO COM INCREMENTO DAS PENALIDADES — DÚVIDAS QUANTO A VÍNCULO ILÍCITO DE CHEQUES RECEBIDOS PELO PREFEITO — ABSOLVIÇÃO NO PONTO — PROIBIÇÃO DE CONTRATAR OU RECEBER SUBVENÇÕES — INADEQUAÇÃO AO CASO — EXCLUSÃO DE OFÍCIO.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fl. 1772).

Os recorrentes alegam violação dos arts. 1.022, inciso II, do Código de Processo Civil, 333, inciso I, do CPC (art. 373, inciso I, do CPC/2015), 11 e 12, parágrafo único, da Lei n. 8.429/1992. Sustenta ofensa ao art. 1.022, inciso II, do CPC, por omissões não sanadas em sede de embargos de declaração. Aponta violação do art. 333, inciso I, do CPC/73, por ausência de provas judicializadas, produzidas sob o manto do contraditório e da ampla defesa. Argumenta que as sanções impostas violaram os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade (fls. 1802-1850).

Contrarrazões apresentadas às fls. 1915-1926 e 1927-1938.

Os recursos foram admitidos na origem (fls. 2043-2045 e fls. 2048-2050).

O Ministério Público Federal apresentou parecer de fls. 2093-2105, no qual sustentou em síntese:

RECURSOS ESPECIAIS. DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI Nº 14.230/2021. CONDENAÇÃO PELA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO DOLOSO. NÃO APLICAÇÃO NESTE CASO. ANÁLISE DO ELEMENTO SUBJETIVO. REVOLVIMENTO FÁTICO-PROBATÓRIO. INVIABILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. ALEGADA FALTA DE PRODUÇÃO DE PROVAS E CERCEAMENTO DE DEFESA. SÚMULA 7/STJ. REVISÃO

DAS SANÇÕES. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/ STJ. MULTA. CARÁTER PROTETÓRIO. CONFIRMAÇÃO. INVIABILIDADE DE REVISÃO DO ENTENDIMENTO. RECURSOS NÃO PROVIDOS.

É o relatório.

VOTO

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

Observa-se pela leitura do acórdão recorrido e das petições dos recursos especiais interpostos, que **a superveniência da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021 é, no caso concreto, matéria prejudicial à análise dos demais pontos controvertidos.**

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 de outubro de 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 promulgada 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 acerca da natureza da improbidade administrativa. Carlos Ari Sunfeld e Ricardo Alberto Kanayama esboçam um panorama acerca 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. Lembrem, 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 acerca da 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 ímprobas, 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 de 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. 14.230/21 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 culposos 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 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 de 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, I, II e III, §§ 4º e 9º, e art. 18-A, parágrafo único; 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I; 23, *caput*, § 4º, 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, A 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 E DESLINDE DO CASO CONCRETO

Mesmo antes da nova LIA, reformada pela Lei n. 14.230 de 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: 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 vigência da Lei n. 14.230 de 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.

O caso concreto se amolda perfeitamente aos precedentes acima colacionados, vez que o panorama fático incontroverso nos autos demonstra que a conduta dos recorrentes em expedir as certidões contendo falsidade não causou prejuízo ao erário, tanto que foram eles condenados com base no art. 11, *caput*, e inciso I da LIA. Além de não ter havido dano ao erário ou enriquecimento ilícito, observa-se que a conduta não se encaixa em nenhum dos incisos do art. 11 da LIA, com redação dada pela Lei n. 14.230/2021. Logo, inexistente no caso vertente a continuidade típico-normativa.

Impõe-se, portanto, a aplicação retroativa benéfica da Lei n. 14.230/2021, com a consequente reforma do julgado para absolvição dos recorrentes. Ficam prejudicados os demais fundamentos dos recursos especiais.

Ante o exposto, DOU PROVIMENTO aos recursos especiais.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

REsp 2.102.078 / SC

Número Registro: 2023/0370440-6

PROCESSO ELETRÔNICO

Número de Origem:

00011081120048240057 00296467620048240000 0029646762004824000000315425720048240000
00315425720048240000 057040011085 11081120048240057 296467620048240000
29646762004824000000315425720048240000 315425720048240000 57040011085

Sessão Virtual de 11/09/2025 a 17/09/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : NELSON ISIDORO DA SILVA

RECORRENTE : OSCAR FREDERICO SEEMANN

ADVOGADOS : LEANDRO BERNARDINO RACHADEL - SC015781

VINICIUS UBERTI PELLIZZARO - SC036859

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

INTERES. : JOSE ADOLFO BECKER

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO
- ATOS ADMINISTRATIVOS - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 11/09/2025 a 17/09/2025, por unanimidade, decidiu conhecer do recurso e lhe dar provimento, 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 Afrânio Vilela.

Brasília, 17 de setembro de 2025