



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2240218 - MA(2025/0391899-7)

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : MARIO CESAR BACELAR NUNES
ADVOGADOS : FRANCISCO DE ASSIS SOUZA COELHO FILHO - MA003810
SONIA MARIA LOPES COELHO - MA003811

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA PROLATADA ANTES DA LEI N. 14.230/2021. ART. 17-C, INCISO I, DA LEI N. 8.429/1992. INAPLICABILIDADE RETROATIVA. TEORIA DO ISOLAMENTO DOS ATOS PROCESSUAIS (ART. 14 DO CPC). TEMA N. 1.199 DO STF. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE ANULOU A SENTENÇA PARA ADEQUAÇÃO AO ART. 17-C. DESCOMPASSO COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. NECESSIDADE DE EXAME PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. As normas de natureza processual introduzidas pela Lei 14.230/2021, incluindo os arts. 17, caput, §§ 10-C, 10-D e 10-F, e 17-C da Lei 8.429/1992, não se aplicam retroativamente aos atos processuais já praticados, à luz da teoria do isolamento dos atos processuais (art. 14 do Código de Processo Civil). Precedentes: AgInt no RE nos EDcl no AgInt no REsp 1.896.757/SP, Corte Especial, relator Ministro Luis Felipe Salomão, julgado em 13/5/2025; AgInt no REsp 1.896.757/SP, Primeira Turma, relator Ministro Sérgio Kukina, julgado em 5/12/2023; REsp 2.161.690/RS, relatora Ministra Regina Helena Costa, DJe de 30/8/2024; REsp 2.144.591/RJ, relatora Ministra Regina Helena Costa, DJe de 9/8/2024; EDcl no AgInt no AREsp 1.725.566/SP, relator Ministro Teodoro Silva Santos, julgado em 3/12/2024.

2. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 1.199 da repercussão geral, não determinou a aplicação retroativa do art. 17-C da Lei 8.429/1992, sendo incabível, no caso, a incidência imediata da

inovação legal a fatos pretéritos. Precedente: AgInt no RE nos EDcl no AgInt no REsp 1.896.757/SP, Corte Especial, relator Ministro Luis Felipe Salomão, julgado em 13/5/2025.

3. A determinação do Tribunal de origem para anular a sentença, a fim de que outra fosse prolatada em conformidade com o art. 17-C, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa, dissente do entendimento consolidado no Superior Tribunal de Justiça quanto à irretroatividade de normas processuais a atos já praticados.

4. A revogação de determinados tipos ímprobos pela Lei 14.230/2021 não implica atipicidade superveniente quando a conduta permanece subsumida aos incisos introduzidos pela reforma legislativa, configurando continuidade típico-normativa. Necessidade de exame pelo Tribunal de origem da eventual subsunção das condutas aos novos incisos. Precedentes: EDcl no AgInt no REsp 1.702.930/SP, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 12/11/2025; AgInt nos EDcl no AREsp 2.047.048/SP, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 16/9/2025.

5. Recurso especial conhecido e provido para cassar o acórdão recorrido, determinando novo julgamento pelo Tribunal de origem, sem aplicação retroativa do art. 17-C, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa, e com exame da continuidade típico-normativa das tipificações imputadas que tenham sido revogadas. Demais questões recursais prejudicadas.

ACÓRDÃO

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

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

Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Marco Aurélio Bellizze.

Brasília, 10 de março de 2026.

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2240218 - MA(2025/0391899-7)

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : MARIO CESAR BACELAR NUNES
ADVOGADOS : FRANCISCO DE ASSIS SOUZA COELHO FILHO - MA003810
SONIA MARIA LOPES COELHO - MA003811

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA PROLATADA ANTES DA LEI N. 14.230/2021. ART. 17-C, INCISO I, DA LEI N. 8.429/1992. INAPLICABILIDADE RETROATIVA. TEORIA DO ISOLAMENTO DOS ATOS PROCESSUAIS (ART. 14 DO CPC). TEMA N. 1.199 DO STF. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE ANULOU A SENTENÇA PARA ADEQUAÇÃO AO ART. 17-C. DESCOMPASSO COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. NECESSIDADE DE EXAME PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. As normas de natureza processual introduzidas pela Lei 14.230/2021, incluindo os arts. 17, caput, §§ 10-C, 10-D e 10-F, e 17-C da Lei 8.429/1992, não se aplicam retroativamente aos atos processuais já praticados, à luz da teoria do isolamento dos atos processuais (art. 14 do Código de Processo Civil). Precedentes: AgInt no RE nos EDcl no AgInt no REsp 1.896.757/SP, Corte Especial, relator Ministro Luis Felipe Salomão, julgado em 13/5/2025; AgInt no REsp 1.896.757/SP, Primeira Turma, relator Ministro Sérgio Kukina, julgado em 5/12/2023; REsp 2.161.690/RS, relatora Ministra Regina Helena Costa, DJe de 30/8/2024; REsp 2.144.591/RJ, relatora Ministra Regina Helena Costa, DJe de 9/8/2024; EDcl no AgInt no AREsp 1.725.566/SP, relator Ministro Teodoro Silva Santos, julgado em 3/12/2024.

2. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 1.199 da repercussão geral, não determinou a aplicação retroativa do art. 17-C da Lei 8.429/1992, sendo incabível, no caso, a incidência imediata da

inovação legal a fatos pretéritos. Precedente: AgInt no RE nos EDcl no AgInt no REsp 1.896.757/SP, Corte Especial, relator Ministro Luis Felipe Salomão, julgado em 13/5/2025.

3. A determinação do Tribunal de origem para anular a sentença, a fim de que outra fosse prolatada em conformidade com o art. 17-C, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa, dissente do entendimento consolidado no Superior Tribunal de Justiça quanto à irretroatividade de normas processuais a atos já praticados.

4. A revogação de determinados tipos ímprobos pela Lei 14.230/2021 não implica atipicidade superveniente quando a conduta permanece subsumida aos incisos introduzidos pela reforma legislativa, configurando continuidade típico-normativa. Necessidade de exame pelo Tribunal de origem da eventual subsunção das condutas aos novos incisos. Precedentes: EDcl no AgInt no REsp 1.702.930/SP, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 12/11/2025; AgInt nos EDcl no AREsp 2.047.048/SP, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 16/9/2025.

5. Recurso especial conhecido e provido para cassar o acórdão recorrido, determinando novo julgamento pelo Tribunal de origem, sem aplicação retroativa do art. 17-C, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa, e com exame da continuidade típico-normativa das tipificações imputadas que tenham sido revogadas. Demais questões recursais prejudicadas.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, com fundamento na alínea *a* do art. 105, inciso III, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO no julgamento da Apelação Cível n. 0003012-57.2010.4.01.3702.

Na origem, trata-se de ação de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público Federal contra MÁRIO CÉSAR BACELAR NUNES (ex-prefeito), para apurar irregularidades na aplicação de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) nos programas PNAE, PNATE e PDDE, relativos aos exercícios de 2007 e 2008, com pedido de condenação às sanções do art. 12, incisos II e III, da Lei n. 8.429/1992.

A sentença de fls. 812-824 julgou parcialmente procedente a ação, reconhecendo a prática, pelo réu, de ato de improbidade administrativa causador de dano ao erário, nos termos do art. 10 da Lei n. 8.429/1992, e aplicou as sanções previstas no

art. 12 do referido diploma legal. Foram impostas as seguintes penalidades: **(i)** ressarcimento integral do dano no montante de R\$ 98.909,23, atualizado pela taxa SELIC; **(ii)** multa civil no valor de R\$ 10.000,00, igualmente atualizada pela taxa SELIC; **(iii)** perda da função pública; **(iv)** suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 4 (quatro) anos; e **(v)** proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo de 5 (cinco) anos, além do pagamento das custas processuais e de honorários advocatícios fixados em 10% (dez por cento) do valor da condenação.

No julgamento da apelação, o TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO deu provimento ao recurso para decretar a nulidade da sentença e determinar a prolação de nova decisão com observância da Lei n. 14.230/2021 e do art. 17-C, *caput* e inciso I, da Lei n. 8.429/1992, com a seguinte ementa (fls. 918-919):

Ação de improbidade administrativa. Imputação ao réu da prática das condutas ímprobas consistentes (i) em “ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei”; (ii) em “ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento”; (iii) em “agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público”; (iv) e em “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”. Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei 8.429, Lei de Improbidade Administrativa [LIA]), Art. 10, *caput*, IX e XI, e Art. 11, *caput*, na redação original. Pedido acolhido em parte. Nulidade da sentença. Apelação provida em parte.

1. (A) A redação dada pela Lei 14.230 à LIA, salvo quanto ao novo regime prescricional, é aplicável retroativamente. (B) Nesse sentido, o STF deixou claro que “[a]s 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.” (STF, ARE 1318242 AgR-EDv.) (C) Nos termos da LIA, na redação da Lei 14.230, “[a] sentença proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá, além de observar o disposto no art. 489 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)”, dentre outros, “indicar de modo preciso os fundamentos que demonstram os elementos a que se referem os arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, que não podem ser presumidos”. LIA, Art. 17- C, *caput*, I. (D) Hipótese em que o juízo condenou o réu pela prática da conduta ímproba descrita na LIA, Art. 10, na redação original, sem indicar se com fulcro no *caput* ou em um ou mais incisos. (E) Dentre as condutas ímprobas imputadas aos réus está a consistente em “agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público”. LIA, Art. 10, X, na redação original. Sucede, porém, que a Lei 14.230 revogou as condutas ímprobas culposas e essa revogação é aplicável retroativamente não havendo, como aqui, trânsito em julgado. (STF, ARE 852475. Tema 1199.) Em consequência, a eventual condenação com fulcro na LIA,

Art. 10, X, na redação original, é insubsistente. (F) Resta, assim, no tocante ao dispositivo legal invocado genericamente pelo juízo, a condenação com fulcro na LIA, Art. 10, XI, que se refere à conduta ímproba consistente em “ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento”. A leitura da sentença revela que o juízo, em momento algum, concluiu que o réu teria incidido na conduta ímproba consistente em “ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento”. LIA, Art. 10, XI. Ademais, inexistente afirmação na sentença de que o réu teria atuado com dolo na perpetração das condutas com base nas quais o juízo concluiu pela condenação. Considerando que as condutas ímprobas na modalidade culposa foram revogadas pela Lei 14.230, eventual condenação pode ter sido fundada em culpa, e, não, em dolo específico, como exigido pela LIA, na atual redação. (G) Contexto em que, e, a fim de evitar supressão de instância, bem como em ordem a cumprir o previsto na LIA, Art. 17-C, caput, I, impõe-se seja decretada a nulidade da sentença a fim de que outra seja prolatada com a observância do disposto na LIA, na atual redação, em especial o quanto previsto na LIA, Art. 17-C, caput, I. (H) Sentença anulada.

2. Apelação provida em parte.

Os embargos de declaração opostos (fls. 952-959) foram rejeitados (fls. 963-984).

Nas razões do recurso especial, expostas às fls. 986-998, a parte recorrente alega afronta aos seguintes dispositivos (fls. 986-998):

1) art. 10 da Lei 8.429/1992 – possibilidade de atualização da capitulação jurídica para dispositivo que melhor se amolda aos fatos (*emendatio libelli*); réu defende-se dos fatos e não da capitulação legal indicada na inicial, admitindo-se capitulação diversa sem nulidade (fls. 991-994);

2) art. 14 do Código de Processo Civil – natureza processual dos arts. 17, *caput*, §§ 10-C, 10-D, 10-F, e 17-C da Lei n. 8.429/1992, com impossibilidade de aplicação retroativa; exigência, pelo acórdão recorrido, de novos pressupostos processuais em sentença prolatada sob a vigência anterior, configurando negativa de vigência ao art. 14 do CPC (*tempus regit actum*) (fls. 996-997).

O recurso especial foi admitido na origem (fls. 1003-1005).

Instado a se manifestar, o Ministério Público Federal ofereceu o parecer de fls. 1015-1025, pugnando pelo provimento do recurso especial, consoante a seguinte ementa:

EMENTA: RECURSO ESPECIAL.PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSOS ESPECIAIS. REQUISITOS DA PETIÇÃO INICIAL PREVISTOS NA NOVA REDAÇÃO DO ART. 17 DA LIA. TEMPUS REGIT ACTUM. PETIÇÃO INICIAL PROTOCOLADA EM 2010, EXIGÊNCIAS INEXISTENTES À ÉPOCA. NULIDADE AFASTADA. PROSSEGUIMENTO DO FEITO. RÉUS QUE SE DEFENDEM DOS FATOS E NÃO DOS FUNDAMENTOS OU DA CAPITULAÇÃO LEGAL. PRECEDENTES. ALEGAÇÃO DE

IMPOSSIBILIDADE DE EMENDA À INICIAL. Parecer pelo provimento do recurso especial.

É o relatório.

VOTO

O acórdão recorrido, na parte que interessa, está calcado nas seguintes razões de decidir (fls. 914-917; grifos diversos do original):

III – Ausência de indicação, na sentença, dos tipos ímprobos com base nos quais o juízo concluiu pela condenação dos réus. Nulidade da sentença.

A. Como visto acima, a redação dada pela Lei 14.230 à LIA, salvo quanto ao novo regime prescricional, é aplicável retroativamente. Nesse sentido, o STF deixou claro que “[a]s 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.” (STF, ARE 1318242 AgR-EDv, *supra*.)

Nos termos da LIA, na redação da Lei 14.230, “[a] sentença proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá, além de observar o disposto no art. 489 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)”, dentre outros, “indicar de modo preciso os fundamentos que demonstram os elementos a que se referem os arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, que não podem ser presumidos”. LIA, Art. 17-C, *caput*, I.

[...]

Dessa forma, a exigência prevista na LIA, Art. 17-C, *caput*, I, continua em vigor.

B. O MPF imputou ao réu a prática das condutas ímprobas descritas na LIA, Art. 10, *caput*, IX e XI, e Art. 11, *caput*, na redação original. Id. 292376553.

O juízo acolheu, em parte, o pedido para condenar o réu “por ato de improbidade concernente a dano ao erário (art. 10 da Lei 8.249/92 - consoante itens “11.2.1, II.2.2, II.2.3.1 e II.2.4 da fundamentação)”. Id. 292376559.

C. Como se vê, o juízo condenou o réu pela prática da conduta ímproba descrita na LIA, Art. 10, sem indicar se com fulcro no *caput* ou em um ou mais incisos desse dispositivo legal.

Dessa forma, o juízo deixou de indicar precisamente em quais condutas ímprobas recaiu a condenação do réu. Em outras palavras, o juízo deixou de indicar, na sentença, os tipos ímprobos com base nos quais assentara sua conclusão pela condenação do réu.

D. Dentre as condutas ímprobas imputadas aos réus está a consistente em “agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público”. LIA, Art. 10, X, na redação original. Sucede, porém, que a Lei 14.230 revogou as condutas ímprobas culposas e essa revogação é aplicável retroativamente não havendo, como aqui, trânsito em julgado. (STF, ARE 852475, *supra*. Tema 1199.)

Em consequência, a eventual condenação com fulcro na LIA, Art. 10, X, na redação original, é insubsistente.

E. Resta, assim, no tocante ao dispositivo legal invocado genericamente pelo juízo, a condenação com fulcro na LIA, Art. 10, XI, que se refere à conduta ímproba consistente em “ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento”.

A leitura da sentença revela que o juízo, em momento algum, concluiu que o réu teria incidido na conduta ímproba consistente em “ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento”. LIA, Art. 10, XI.

Ademais, inexistente afirmação na sentença de que o réu teria atuado com dolo na perpetração das condutas com base nas quais o juízo concluiu pela condenação. Considerando que as condutas ímprobas na modalidade culposa foram revogadas pela Lei 14.230, eventual condenação pode ter sido fundada em culpa, e, não, em dolo específico, como exigido pela LIA, na atual redação.

F. Nesse contexto, e, a fim de evitar supressão de instância, bem como em ordem a cumprir o previsto na LIA, Art. 17-C, caput, I, impõe-se seja decretada a nulidade da sentença a fim de que outra seja prolatada com a observância do disposto na LIA, na atual redação, em especial o quanto previsto na LIA, Art. 17-C, caput, I.

G. Como visto acima, as inovações previstas na Lei 14.230, salvo em relação ao novo regime prescricional (STF, ARE 843989, supra), podem ser aplicadas aos processos em curso, enquanto não houver trânsito em julgado.

[...]

Dessa forma, vige, por ora, o Art. 17, § 10-F, da LIA.

[...]

Nos termos do Art. 17, §§ 10-C e 10-F, da LIA, na atual redação, é inadmissível a condenação dos réus pela prática de condutas ímprobas não veiculadas na petição inicial.

[...]

Em consonância com a fundamentação acima, voto pelo parcial provimento da apelação para decretar a nulidade da sentença a fim de que outra seja prolatada com a observância do disposto na LIA, na atual redação, em especial o quanto previsto na LIA, Art. 17-C, caput, I, bem como o influxo da Lei 14.230 na concreta situação de fato dos presentes autos.

O presente recurso tem por objeto, portanto, a análise da possibilidade de aplicação do art. 17-C, *caput*, inciso I, a sentença proferida anteriormente à entrada em vigor da Lei n. 14.230/2021.

Nesse sentido, importa ressaltar que a individualização dos incisos dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992 somente passou a assumir maior relevância jurídica após a entrada em vigor da Lei n. 14.230/2021. Isso porque a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça encontrava-se consolidada no sentido de que, nas ações de improbidade administrativa, a defesa do réu se volta aos fatos que lhe são imputados, e não à classificação jurídica conferida à conduta.

A propósito, colhe-se do seguinte acórdão da Primeira Seção:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. **ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. INEXISTÊNCIA. DECISÃO MOTIVADA. AUSÊNCIA DE SUSPEIÇÃO. ALTERAÇÃO DA CAPITULAÇÃO LEGAL DA CONDUTA. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE. ACUSADO QUE SE DEFENDE DE FATOS. PRECEDENTES. AUMENTO PATRIMONIAL INCOMPATÍVEL COM A RENDA. LICITUDE NÃO DEMONSTRADA. ÔNUS DA PROVA QUE CABE AO ACUSADO. PRECEDENTES. DESNECESSIDADE DE PRÉVIO PROCESSO JUDICIAL PARA APLICAR A PENA DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA EM PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRECEDENTES. ORDEM DENEGADA. HISTÓRICO DA DEMANDA**

1. Na origem, cuida-se de Processo Administrativo Disciplinar instaurado na Secretaria-Geral da Presidência da República contra a impetrante, a partir de solicitação da Controladoria-Geral da União, que nos autos de Sindicância Patrimonial decorrente de denúncia de supostos recebimentos de propina no âmbito da Imprensa Nacional, concluiu que não foi desconstituída a presunção de movimentação financeira incompatível com os seus rendimentos nos exercícios de 2008 a 2012, totalizando R\$ 439.261,43, cuja licitude não foi comprovada.

2. O processo seguiu seus trâmites, com indiciamento da acusada, apresentação de defesa, diligências, perícia contábil, oitiva de testemunhas e alegações finais e no relatório final a Comissão Disciplinar entendeu que a indiciada violou o art. 9º, VII, da Lei 8.429/92. Como a impetrante se aposentou antes do término do feito, a Comissão propôs, então, a cassação da aposentadoria, com base nos art. 127, IV e 132, IV, da Lei 8.112/90 (fls. 5.190/5.226, e-STJ).

[...] DA AUSÊNCIA DE NULIDADE DA ALTERAÇÃO DA CAPITULAÇÃO LEGAL DA CONDUTA DA ACUSADA E DO ÔNUS DA PROVA DE QUE O AUMENTO PATRIMONIAL NÃO DECORREU DE ORIGEM ILÍCITA

17. O STJ entende que o indiciado se defende dos fatos que lhe são imputados, e não de sua classificação legal, de sorte que a posterior alteração da capitulação jurídica da conduta, como ocorreu no caso dos autos, não tem o condão de inquinar de nulidade o Processo Administrativo Disciplinar. A propósito: AgInt no MS n. 23.865/RJ, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Seção, DJe de 21/2/2022 e MS 17.151/DF, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Seção, DJe 11.3.2019.

18. Registre-se que o STJ entende que "demonstrada pelo Estado-acusador riqueza incompatível com a renda do servidor, a incumbência de provar a fonte legítima do aumento do patrimônio é do acusado, e não da Administração." (MS 21.708/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. para o acórdão Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe de 11/9/2019). No mesmo sentido: MS 21.084/DF, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe de 1/12/2016.

19. No Relatório Final da Comissão do Processo Administrativo Disciplinar, está consignada a constatação de acréscimo patrimonial incompatível com a renda da indiciada nos exercícios de 2008 a 2012, totalizando R\$ 439.261,43, cuja licitude não foi comprovada. [...]

(MS n. 28.214/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 22/6/2022, DJe de 30/6/2022.)

Conforme exposto, não se aplicava o princípio da tipicidade cerrada, tampouco havia rigor formal quanto ao enquadramento da conduta nos incisos dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992.

Não obstante, com a vigência do art. 17-C, inciso I, da Lei n. 14.230/2021, houve a previsão de que a sentença prolatada apresente “os fundamentos que demonstram os elementos a que se referem os arts. 9º, 10 e 11” do referido diploma legislativo.

Ocorre que o Colendo Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o AgInt no RE nos EDcl no AgInt no REsp n. 1.896.757/SP, de relatoria do Ministro Luis Felipe Salomão, pela Corte Especial, em sessão realizada em 13/5/2025, firmou entendimento no sentido de que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Tema n. 1.199 da repercussão geral, não determinou a aplicação retroativa do art. 17-C da Lei n. 14.230/2021, razão pela qual se mostra incabível, no presente feito, a incidência imediata da referida lei a fatos pretéritos.

A propósito:

AGRAVO INTERNO. NEGATIVA DE SEGUIMENTO A RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SUFICIÊNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO DO JULGADO RECORRIDO. TEMA N. 339 DO STF. OFENSA AO PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. TEMA N. 660 DO STF. PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSO DE COMPETÊNCIA DO STJ. TEMA N. 181 DO STF. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO DA LEI N. 14.230/2021 AOS PROCESSOS EM CURSO. ACÓRDÃO EM HARMONIA COM O ENTENDIMENTO DA SUPREMA CORTE, FIXADO NA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. TEMA N. 1.199 DO STF. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. ART. 1.030, I, A, DO CPC.

I. CASO EM EXAME

[...]

3.11. No caso, Corte Superior de Justiça consignou que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema n. 1.199, não determinou a aplicação retroativa dos arts. 17, *caput* e §§ 10-C, 10-D e 10-F, e 17-C, da Lei n. 8.429/1992, revelando-se descabida, portanto, a incidência imediata da Lei n. 14.230/2021 ao caso.

IV. DISPOSITIVO

4.1. Agravo interno não provido.

(AgInt no RE nos EDcl no AgInt no REsp n. 1.896.757/SP, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Corte Especial, julgado em 13/5/2025, DJEN de 19/5/2025; grifos diversos do original.)

Corroborando com esse entendimento:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. FATO NOVO SUPERVENIENTE. ABSOLVIÇÃO DOS RÉUS AGRAVANTES NA ESFERA PENAL. IRRELEVÂNCIA. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS CÍVEL E CRIMINAL. INAPLICABILIDADE DO ART. 21, § 4º, DA LIA, INCLUÍDO PELA LEI N. 14.230/2021. EFICÁCIA SUSPensa PELO STF. ADI N. 7.236/DF. ARTS. 17, *CAPUT*, §§ 10-C, 10-D, 10-F E 17-C DA LIA (COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI N. 14.230/2021). APLICAÇÃO RETROATIVA. IMPOSSIBILIDADE. NOVA CAPITULAÇÃO JURÍDICA DOS FATOS IMPUTADOS AOS RÉUS PELO JUÍZO SENTENCIANTE. CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO EVIDENCIADO. INOVAÇÃO DE TESE RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. CONTRARIEDADE AO ART. 12, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LIA (REDAÇÃO ORIGINAL). OCORRÊNCIA.**

1. Como cediço, é "pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça segundo o qual as instâncias penal, civil e administrativa são independentes e autônomas entre si. Em razão disso, a repercussão da absolvição criminal nas instâncias civil e administrativa somente ocorre quando a sentença, proferida no Juízo criminal, nega a existência do fato ou afasta a sua autoria" (AgInt no REsp n. 1.375.858/SC, relatora Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 2/6/2017).

[...]

6. Em face da natureza processual do art. 17, caput, §§ 10-C, 10-D e 10-F bem como do art. 17-C da LIA (com redação dada pela Lei n. 14.230/2021), não têm eles aplicação retroativa. Nesse sentido, *mutatis mutandis*: AgInt no RE nos EDcl no AgInt nos EDv nos EREsp n. 1.819.704/MG, relator Ministro OG FERNANDES, CORTE ESPECIAL, DJe de 3/7/2023; AgRg no REsp n. 1.584.433/SP, relator Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 21/10/2016.

7. De acordo com a jurisprudência desta Corte, "o indiciado se defende dos fatos que lhe são imputados, e não de sua classificação legal, de sorte que a posterior alteração da capitulação jurídica da conduta, como ocorreu no caso dos autos, não tem o condão de inquirar de nulidade o Processo Administrativo Disciplinar" (MS 28.214/DF, relator Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 30/6/2022). Nesse mesmo sentido: AgInt no MS n. 28.128/DF, relatora Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 31/8/2023; MS n. 26.625/DF, relator Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 30/8/2023; AgRg nos EDcl no RMS n. 46.678/PE, relator Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 10/3/2015.

8. "[É] inviável o conhecimento da matéria que foi suscitada apenas em agravo interno, constituindo indevida inovação recursal, ante a configuração da preclusão consumativa" (AgInt no AREsp n. 1.742.892/SP, relator Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 20/6/2023).

9. Hipótese em que a tese de atipicidade dos fatos imputados aos ora agravantes, por ausência de subsunção ao disposto no art. 9º, caput, da LIA, não foi deduzida nas razões do apelo nobre nem no agravo interno, mas em petição posterior, em evidente e indevida inovação de tese recursal.

10. A tese de ofensa ao art. 405 do Código Civil é deduzida a partir de uma premissa fática - inexistência de prejuízo ao erário - diversa daquela adotada no acórdão recorrido, no sentido de que efetivamente a conduta ímproba em tela importou em prejuízo aos cofres públicos. Incidência da Súmula 7/STJ.

11. "A jurisprudência de ambas as Turmas que compõem a Primeira Seção desta Corte firmou-se no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica o reexame do acervo fático-probatório, salvo se, da simples leitura do acórdão recorrido, verificar-se a desproporcionalidade entre os atos praticados e as medidas impostas (AgRg no AREsp n. 112.873/PR, Relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 17/2/2016, e AgInt no REsp n. 1.576.604/RN, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 15/4/2016)" (AgInt no AREsp n. 1.111.038/SP, relator Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 20/9/2018). Nesse mesmo sentido:

AgInt no AREsp n. 791.744/SP, relator Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 25/11/2021).

12. Caso concreto em que exsurge a desproporcionalidade nas sanções aplicadas aos agravantes.

13. Agravo interno provido em parte, a fim de conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, dar-lhe parcial provimento para cancelar algumas das penas impostas aos agravantes.

(AgInt no REsp n. 1.896.757/SP, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 5/12/2023, DJe de 15/12/2023.)

Na hipótese em exame, à luz do art. 14 do Código de Processo Civil, aplica-se a teoria do isolamento dos atos processuais, segundo a qual a modificação da norma de natureza processual não produz efeitos retroativos, embora incida de imediato sobre os processos em andamento, respeitados os atos processuais já praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.

Nesse sentido: REsp n. 2.161.690/RS, Ministra Regina Helena Costa, DJe de 30/08/2024 ; REsp n. 2.144.591/RJ, Ministra Regina Helena Costa, DJe de 09/08/2024 ; e, EDcl no AgInt no AREsp n. 1.725.566/SP, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 3/12/2024, DJEN de 10/12/2024.

Nesse contexto, a determinação do Tribunal de origem no sentido de anular a sentença, a fim de que outra seja prolatada em conformidade com o art. 17-C, *caput*, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa, não se coaduna com o entendimento consolidado por esta Corte, porquanto as normas processuais introduzidas pela Lei n. 14.230/2021 não detêm eficácia retroativa, sendo inaplicáveis aos atos processuais já realizados e às situações jurídicas definitivamente consolidadas antes de sua vigência.

Ademais, cumpre ressaltar que a revogação de determinadas tipificações de atos de improbidade administrativa promovida pela Lei n. 14.230/2021 não produz efeitos práticos quando a conduta imputada continua passível de enquadramento em algum dos incisos introduzidos pela própria legislação reformadora. Nessa hipótese, conforme entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça, configura-se a denominada continuidade típico-normativa, o que afasta qualquer alegação de atipicidade superveniente.

A esse respeito:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ART. 1.022 DO CPC. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 14.230/2021. CONDENAÇÃO FUNDAMENTADA NO ART. 11, CAPUT, DA LEI 8.429/1992. CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. DOLO RECONHECIDO PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. AFASTAMENTO DAS SANÇÕES DE SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS E PERDA DO CARGO PÚBLICO DO ROL PREVISTO NO ART. 12, III, DA LEI 8.429/1992. RETROAÇÃO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

ACOLHIDOS, COM EFEITOS INFRINGENTES.

1. Nos termos do art. 1.022 do Código de Processo Civil, os embargos de declaração têm o objetivo de introduzir o estritamente necessário para esclarecer obscuridade, eliminar contradição ou suprir omissão existente no julgado, além de corrigir erro material, não permitindo em seu bojo a rediscussão da matéria.

2. No caso dos autos, levando em consideração a legislação vigente à época da prolação do acórdão embargado e a jurisprudência então dominante, não se constata o alegado vício de omissão, tendo em vista que foram expostos, de forma fundamentada, os motivos que levaram ao parcial conhecimento e improvimento do agravo interno, com base na incidência das Súmulas 282 e 356/STF e na impossibilidade de inovação recursal.

3. Ocorre que, posteriormente à oposição dos presentes embargos de declaração, sobreveio a Lei 14.230/2021, que implementou significativas alterações na Lei 8.429/1992. Após o julgamento do Tema 1199 da Repercussão Geral, este Superior Tribunal vem decidindo que a **"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"** é irrelevante **"quando, entre os novéis incisos inseridos pela Lei 14.230/2021, remanescer típica a conduta considerada no acórdão como violadora dos princípios administrativos, evidenciando verdadeira continuidade típico-normativa"** (AgInt no AREsp 1.578.059/SP, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 13/8/2024, DJe de 19/8/2024).

4. No caso, em que pese a conduta do embargante tenha sido enquadrada no art. 11, caput, da Lei 8.429/1992, nos termos em que descrita no acórdão recorrido, remanesce típica, conforme o disposto no art. 11, V e XII, da Lei 8.429/1992. Além disso, o Tribunal de origem, com base no acervo

probatório dos autos, concluiu pela presença de dolo na conduta do embargante, tendo em vista a indevida "nomeação de parentes, entre eles, esposa, cunhados, sogra, sobrinho e filha".

5. Levando em consideração a nova redação dada ao art. 12, III, da Lei 8.429/1992, inviável a manutenção das sanções de perda da função pública e de suspensão dos direitos políticos, impostas ao embargante, pois deixaram de ser previstas para a conduta apurada.

6. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes, para o fim de afastar as sanções de perda da função pública e de suspensão dos direitos políticos que haviam sido impostas ao embargante pelo Tribunal de origem.

(EDcl no AgInt no REsp n. 1.702.930/SP, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 12/11/2025, DJEN de 17/11/2025; grifos diversos do original.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. INADMISSÃO DO RECURSO ESPECIAL NA ORIGEM. APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 7 DO STJ. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE FORMA ESPECÍFICA DO FUNDAMENTO DA DECISÃO QUE INADMITIU O APELO NOBRE. APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 182 DO STJ. INSURGÊNCIA GENÉRICA. INVIABILIDADE. APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI N. 14.230, DE 2021. CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. AFASTAMENTO DA PENALIDADE DE SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS.

1. O recorrente, no agravo em recurso especial, deixou de impugnar de forma específica a incidência da Súmula 7 do STJ, um dos fundamentos da decisão que não admitiu o recurso especial na origem.

Incidência da Súmula n. 182 do STJ. Conclui-se que a decisão monocrática está em consonância com a jurisprudência sedimentada do STJ.

2. A parte agravante tem o ônus da impugnação específica dos fundamentos da decisão agravada. Não basta repetir as razões já expendidas, no recurso anterior, ou limitar-se a infirmar, genericamente, o decisor.

3. Em que pese a revogação do art. 11, inciso I, da LIA, a conduta imputada ao réu poderia se enquadrar no inciso V do art. 11, da LIA, haja vista que o acórdão evidencia não apenas a ilegalidade na contratação desprovida de licitação, mas também o dolo específico do agente. Presente a continuidade típico-normativa.

4. O dolo específico da improbidade administrativa (art. 1º, § 2º e art. 11, §§ 1º e 2º da Lei n. 8.429/92, com redação dada pela Lei n. 14.230/21) é formado pela voluntariedade do ato, consciência da ilicitude pelo agente e existência do fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem, aferível pelas circunstâncias e provas do caso concreto.

5. As instâncias ordinárias constataram a má-fé e o dolo voltado à contratação sem licitação para beneficiar indevidamente a outrem, em desarmonia com o interesse público, haja vista que o acórdão recorrido consignou que a contratação se deu no intuito de beneficiar parentes do réu.

6. Diante da superveniência da Lei n. 14.230 de 2021 e da nova redação conferida ao art. 12, inciso III, da Lei de Improbidade Administrativa, deve-se

aplicar retroativamente tal previsão mais benéfica ao réu, para afastar a penalidade de suspensão dos direitos políticos.

7. Agravo interno parcialmente provido.

(AgInt nos EDcl no AREsp n. 2.047.048/SP, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 16/9/2025, DJEN de 23/9/2025; grifos diversos do original.)

Em razão do provimento do presente recurso especial, resta esvaziado o interesse na apreciação das demais questões nele suscitadas, que se tornam prejudicadas.

Ante o exposto, CONHEÇO do recurso e DOU-LHE PROVIMENTO para cassar o acórdão de fls. 889-919, a fim de que o colegiado *a quo* proceda a novo julgamento, sem aplicar retroativamente o art. 17-C, *caput*, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa, bem como para que examine a eventual (in)ocorrência de continuidade típico-normativa em relação às tipificações imputadas que tenham sido revogadas, determinando o retorno dos autos ao Tribunal de origem.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2025/0391899-7

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.240.218 / MA

Números Origem: 00030125720104013702 30125720104013702

PAUTA: 10/03/2026

JULGADO: 10/03/2026

Relator

Exmo. Sr. Ministro **TEODORO SILVA SANTOS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **TEODORO SILVA SANTOS**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **ODIM BRANDÃO FERREIRA**

Secretária

Bela. **VANESSA ZACARIAS PEREIRA PONTES DA SILVA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RECORRIDO : MARIO CESAR BACELAR NUNES

ADVOGADO : FRANCISCO DE ASSIS SOUZA COELHO FILHO - MA003810

ADVOGADA : SONIA MARIA LOPES COELHO - MA003811

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

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 Afrânio Vilela, Francisco Falcão e Maria Thereza de Assis Moura votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Marco Aurélio Bellizze.

C542615493111338119@ 2025/0391899-7 - REsp 2240218