



Número: **0700236-89.2017.8.07.0018**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **6ª Turma Cível**

Órgão julgador: **Gabinete da Desa. Vera Andrighi**

Última distribuição : **25/05/2022**

Valor da causa: **R\$ 150.000.000,00**

Processo referência: **0700236-89.2017.8.07.0018**

Assuntos: **Improbidade Administrativa**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Advogados
MINISTERIO PUBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITORIOS (APELANTE)	
DISTRITO FEDERAL (APELANTE)	
----- (APELADO)	
	RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO (ADVOGADO)

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
45221565	03/04/2023 06:27	Acórdão	Acórdão

**TJDFT**

Poder Judiciário da União

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

Órgão	6ª Turma Cível
Processo N.	APELAÇÃO CÍVEL 0700236-89.2017.8.07.0018
APELANTE(S)	MINISTERIO PUBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITORIOS e DISTRITO FEDERAL
APELADO(S)	-----
Relatora	Desembargadora VERA ANDRIGHI
Acórdão N°	1679769

EMENTA

APELAÇÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONDUTAS PREVISTAS NO ART. 11, *CAPUT* E INC. II, E ART. 10, INC. XIII, DA LEI 8.429/92. ALTERAÇÃO DA LEI 14.230/21. LITISCONSÓRCIO ATIVO DO DISTRITO FEDERAL. MANUTENÇÃO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. NÃO APLICAÇÃO. EXTINÇÃO. AUSÊNCIA DE DOLO.

I – O eg. STF, no julgamento da ADI 7042, restabeleceu a legitimidade ativa concorrente e disjuntiva do ente público interessado com o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios para a propositura da ação civil pública por improbidade administrativa. Reforma da r. sentença para manter o Distrito Federal na lide.

II - O eg. STF, em julgamento realizado sob a sistemática da repercussão geral, definiu o entendimento de que “*O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.*”



Este documento foi gerado pelo usuário 001.***.***-60 em 03/04/2023 09:27:27

Número do documento: 2304030627181580000043774264

<https://pje2i.tjdf.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=2304030627181580000043774264>

Assinado eletronicamente por: VERA LUCIA ANDRIGHI - 03/04/2023 06:27:18

- III - Inaplicável a novel legislação para a declaração de prescrição intercorrente, diante do trânsito em julgado da condenação por ato de improbidade administrativa ocorrido muito antes da publicação da lei que alterou a redação da Lei 8.429/92.
- IV – Improcedente a pretensão do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios de condenação da ré pela prática de atos de improbidade previstos nos arts. 10, inc. XIII, 11, *caput*, e inc. II da Lei 8.429/92 porque deixou de ser previsto como improbidade e, ainda, diante da ausência de prova do dolo de violação de princípio da administração pública.
- V – Apelações parcialmente providas.

ACÓRDÃO

Acordam os Senhores Desembargadores do(a) 6ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, VERA ANDRIGHI - Relatora, ALFEU MACHADO - 1º Vogal e LEONARDO ROSCOE BESSA - 2º Vogal, sob a Presidência do Senhor Desembargador LEONARDO ROSCOE BESSA, em proferir a seguinte decisão: CONHECIDO. PARCIALMENTE PROVIDO. UNÂNIME., de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília (DF), 29 de Março de 2023

Desembargadora VERA ANDRIGHI
Relatora

RELATÓRIO

O relatório é, em parte, o da r. sentença (id. 35639033), o qual transcrevo, *in verbis*:

*“Trata-se de ação de improbidade administrativa proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO contra -----
-----.*

Segundo o exposto na inicial, a ré, no exercício do cargo de Subsecretária de Relações do Trabalho e do Terceiro Setor, no âmbito da Secretaria de Relações Institucionais e Sociais do Distrito Federal, no ano de 2015, praticou atos de assédio moral sobre subordinados diversas vezes, incorrendo em violação aos princípios da Administração Pública, agindo com abuso de poder, desvio de finalidade e quebra da impessoalidade. Além disso, utilizou-se de servidores públicos para proveito particular próprio e de familiares, durante e fora do expediente, com desvio de função. E, ainda, omitiu-se de



fiscalizar a assiduidade e horários de entrada e saída de servidor, deixando de praticar ato de ofício indevidamente, com violação aos deveres de honestidade, legalidade, imparcialidade e lealdade às instituições.

*Atribui-se à ré a prática de ato de improbidade previsto no art. 10, XIII, e no art. 11, **caput** e inciso II, da Lei 8429/1992.*

A ré apresentou defesa prévia ID 8429913. Disse que exerceu o cargo de Subsecretária de 29/1/2015 a 1/3/2016. Pediu exoneração para participar das eleições de 2016, sendo eleita Vice-Prefeita de Santana do Livramento-RS. Alegou que a função acumulava grande volume de trabalho, demandando enorme esforço por parte da gestora. Destacou que o processo disciplinar foi instaurado somente seis meses depois de deixar o cargo e dele não tomou conhecimento, sendo que tramita em caráter sigiloso e sequer prestou depoimento. Arguiu a inadequação da via eleita, tratando-se de lide prematura. Alegou a manifesta inexistência de violação a princípios da Administração Pública. Aduziu que agiu para obter o máximo de resultados com o corpo técnico disponível e afirmou que os depoimentos apresentados pelo Ministério Público são dissociados da realidade, sendo que havia servidores irrisignados e que se insubordinaram, praticando boicote à requerida. Asseverou que o assédio moral pressupõe comportamento abusivo sistemático e repetitivo, o que não se verifica no caso. Acrescentou que não houve dano ao erário, destacando que alguns servidores ocupavam cargos de confiança, estabelecendo-se relação de natureza peculiar, pois assessoram a autoridade em diversas questões, não se afigurando como irregular a organização de compromissos diários e agendamento de viagens aéreas. Observou que o motorista se apresentou para diversas tarefas de forma solícita e por liberalidade própria. Sobre a omissão na fiscalização de servidor, apontou ausência de suporte documental mínimo.

Na decisão ID 8575269 foi rejeitada a preliminar e recebida a inicial.

Na decisão ID 9082245 foi indeferido o pedido da ré para que fosse citada após o recebimento da inicial, e não simplesmente intimada. Contra essa decisão a ré interpôs o AGI 0711491-98.2017.8.07.0000, distribuído à egrégia 6ª Turma Cível do TJDF, Relator Des. Carlos Divino Vieira Rodrigues, sendo provido o recurso.

Citada, a requerida apresentou contestação em ID 63394457, na qual reiterou essencialmente as razões apresentadas na defesa prévia, com exclusão da questão preliminar.

Em réplica, o Ministério Público insistiu nas razões apresentadas inicialmente.

O DISTRITO FEDERAL se manifestou em ID 65332641 no sentido de aderir ao pólo ativo.

Na decisão ID 67419255 foi saneado o processo, com definição do ponto controvertido e distribuição do ônus da prova.

Na decisão ID 71023849 foi deferida produção de prova oral. Contra essa decisão a requerida interpôs o AGI 0742146-48.2020.8.07.0000, mesma Turma, Relatora Des. José Divino de Oliveira, mas o recurso não foi conhecido.

Na audiência de instrução (ID 105333042) foram ouvidas nove testemunhas, arroladas pelo MINISTÉRIO PÚBLICO.

O MINISTÉRIO PÚBLICO apresentou alegações finais em ID 107107383. O DISTRITO FEDERAL, em ID 107963676. E a ré, em ID 109517144.

Diante da apresentação de novos fundamentos e documentos pela parte requerida nas alegações finais, foi dada oportunidade aos autores para manifestação, que vieram em ID 113654315 e 113910495.

Em seguida, a ré apresentou novo documento em ID 114440725, manifestando-se os autores regularmente.

A seguir, vieram os autos conclusos. [...]”

A r. sentença (id. 35639033) julgou improcedente a pretensão do autor, nos seguintes termos:



“Ante o exposto, JULGO IMPROCEDENTE o pedido em relação às condutas tipificadas no art. 11 da Lei 8429/1992, bem como JULGO EXTINTO O PROCESSO, com resolução do mérito, nos termos do art. 487, II, do CPC, em razão do reconhecimento da prescrição, quanto à conduta classificada no art. 10, XIII.

Determino a exclusão do DISTRITO FEDERAL do polo ativo, em razão de sua ilegitimidade processual superveniente.

Sem custas processuais, nem honorários advocatícios de sucumbência, visto que não evidenciada má fé na conduta do requerente (art. 23-B, § 2º, da Lei 8429/1992).

Após o trânsito em julgado, arquivem-se os autos.”

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios interpôs apelação (id. 35639036). Defende que as alterações da Lei 8.429/92, implantadas pela Lei 14.230/21 não podem ser aplicadas retroativamente, em interpretação à luz do sistema anticorrupção e da Constituição Federal, art. 5º, inc. XXXVI.

Aduz que o art. 5º da Lei 14.230/21 estabelece sua vigência apenas na data da publicação, de forma que não há previsão de aplicação retroativa.

Argumenta que a norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica, art. 5º, inc. XL, da CF/88, limita seus efeitos à matéria criminal; esse é o entendimento do eg. STF no ARE 1019161.

Assevera que a exceção à irretroatividade da lei não pode ser estendida ao direito administrativo sancionador, diante do prejuízo que causa a coletividade.

Afirma que o eg. STF, na ADI 2.797/DF destaca a natureza civil da ação de improbidade administrativa, em distinção à ação penal; que as alterações da Lei 8.429/92 estão inseridas no campo da jurisdição cível e deve ser observado o princípio do “*tempus regiti actum*”.

Ressalta que há prova de assédio moral e falha no controle da folha de ponto do servidor, o que atrai a aplicação do art. 11, inc. I, da lei 8.429/92 com a redação anterior; e que há prova do desvio de função dos servidores, o que configura ato de improbidade por violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade.

Destaca os atos configuradores do assédio moral e afirma a existência de dolo na conduta da ré, que deve ser condenada por improbidade administrativa.

Argumenta que a prescrição intercorrente, como prevista no art. 23, §5º, da Lei 8.429/92, é instituto de direito processual civil, que não deve ser aplicada de forma retroativa, art. 14 do CPC.

Alega que a prescrição intercorrente é a perda da pretensão do titular de um direito em virtude da inércia do autor, circunstância que não ocorreu nos autos.

Ao final, pleiteia o conhecimento e provimento do recurso para reformar a r. sentença e julgar procedente sua pretensão inicial.



Sem preparo, por isenção legal.

O Distrito Federal interpôs apelação (id. 35639040) alegando que a legitimidade processual, enquanto condição da ação, deve ser regida pela lei vigente na data da propositura do processo; que a superveniente ilegitimidade não pode afetar o processo em curso, sob pena de ofensa ao art. 14 do CPC.

Notícia o ajuizamento da ADI 7.042 ação em que se questiona a constitucionalidade de diversos dispositivos da Lei 14.230/21 e na qual foi proferida decisão liminar aplicando a interpretação conforme para estabelecer a legitimidade concorrente na propositura da ação.

Aduz que, apesar da revogação do §3º, do art. 17, da Lei 8.429/92, a lei manteve a possibilidade da participação de terceiros interessados na lide, conforme previsão do §14 do art. 17 da mesma lei.

Defende a irretroatividade da Lei 14.230/21 e reitera os termos do apelo do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Ao final, requer o conhecimento e provimento do recurso para que a r. sentença seja reformada nos termos da sua impugnação.

Sem preparo, por isenção legal.

Contrarrazões da ré (id. 35639046 e 35639048), pugnando pelo conhecimento e desprovimento dos recursos.

Parecer da Senhora Procuradora de Justiça Maria Rosynete de Oliveira Lima (id. 36971699) pugnando pelo conhecimento e provimento de ambos os apelos.

Por decisão proferida em 12/7/22 determinei a suspensão da tramitação processual até o julgamento final do Tema 1.199, ARE 843.989 pelo eg. STF.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios interpôs agravo interno (id. 37764110). A agravada apresentou resposta ao agravo interno, id. 38789333.

O ARE 843.989 foi julgado em sessão do eg. STF realizada no dia 18/8/22 e as partes intimadas a se manifestar sobre o julgamento do precedente vinculante, bem como na persistência de interesse recursal (id. 39782046).

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios apresentou a manifestação de id. 40647468 defendendo a existência de ato de improbidade doloso a afastar a incidência do entendimento do Tema 1.199 do eg. STF.

O Distrito Federal apresentou a manifestação de id. 40664218; sustenta que possui legitimidade para a demanda, nos moldes do entendimento do eg. STF nas ADIs 7042 e 7043, bem como que o ato de improbidade administrativa objeto da ação é doloso.

A ré apresentou a manifestação de id. 43375624 na qual defende a aplicabilidade do Tema 1.199 de repercussão geral do eg. STF, bem como pela manutenção da r. sentença.



VOTOS

A Senhora Desembargadora VERA ANDRIGHI - Relatora

Conheço das apelações do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e do Distrito Federal, porque presentes os pressupostos de admissibilidade e recebo-a nos efeitos devolutivo e suspensivo, art. 1.012, *caput*, do CPC. Passo à análise conjunta dos recursos.

1 - Do litisconsórcio ativo do Distrito Federal

A r. sentença determinou a exclusão do Distrito Federal do processo com fundamento na revogação do §3º do art. 17 da Lei 8.429/92 pela Lei 14.230/21, *in verbis*:

“[...] Intervenção do DISTRITO FEDERAL

Em relação à participação do DISTRITO FEDERAL como litisconsorte ativo, não pode ser mais admitida.

O ingresso do ente público como autor teve por base a regra do art. 17, § 3º, da Lei 8429/1992, que determinava aplicação nos processos de improbidade administrativa do art. 6º, § 3º, da Lei 4717/1965 (§ 3º A pessoas jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente.).

Ocorre que o § 3º do art. 17 da Lei 8429/1992 foi revogado pela Lei 14230/2021. Com isso, a intervenção móvel da pessoa jurídica de direito público lesada não mais se aplica no âmbito da ação de improbidade administrativa.

Sendo assim, não mais se justifica a permanência do DISTRITO FEDERAL no polo ativo, como litisconsorte, visto que revogada a regra que sustentava sua posição.



Tratando-se de alteração legislativa de natureza estritamente processual, sua aplicação aos processos em curso é imediata, com efeitos prospectivos, sem prejuízo dos atos já praticados.

DISPOSITIVO

[...]

Determino a exclusão do DISTRITO FEDERAL do polo ativo, em razão de sua ilegitimidade processual superveniente. [...]”

O Distrito Federal alega, em sua apelação, que a legitimidade processual, enquanto condição da ação, deve ser analisada conforme a legislação vigente na data de propositura da demanda; noticia, ainda, a existência da ADI 7042 que questiona a constitucionalidade de diversos dispositivos da Lei 14.320/21 que alterou a Lei de Improbidade Administrativa.

Em consulta ao sítio eletrônico do eg. STF verifica-se do andamento processual da ADI 7042 (<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>) que em julgamento colegiado realizado no dia 31/8/22, o Pleno daquele Tribunal declarou a inconstitucionalidade de alterações implementadas ao art. 17 da Lei 8.429/92 pela Lei 14.230/21, em decisão assim redigida:

“Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ação direta para: (a) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de



acordos de não persecução civil: (b) declarar a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que não existe "obrigatoriedade de defesa judicial"; havendo, porém, a possibilidade dos órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia."

A ementa e o acórdão do julgamento ainda não foram publicados, entretanto, observa-se da r. decisão publicada que foi declarada a inconstitucionalidade dessa alteração legal, e restabelecida a legitimidade concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada para a propositura da ação por improbidade administrativa, na hipótese dos autos, o Distrito Federal.

Em conclusão, o Distrito Federal possui legitimidade processual para integrar a lide em litisconsórcio ativo.

Reforma-se a r. sentença, quanto a esse capítulo, para manter o Distrito Federal como litisconsorte ativo do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios na lide.



2 - Da prescrição

A r. sentença aplicou as alterações introduzidas pela Lei 10.230/21 na Lei 8.429/92, relativas aos prazos prescricionais, e extinguiu o processo quanto à conduta classificada no art. 10, inc. XIII, da Lei 8.429/92, com resolução de mérito, com fundamento na prescrição, *in verbis*:

“[...] Prescrição

Um dos temas que sofreu modificações mais impactantes com a alteração legislativa foi o regime da prescrição.

Na versão original da Lei 8429/1992, a prescrição era assim disciplinada no art. 23:

“Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

- I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;
- II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego;
- III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.”

A definição do prazo prescricional, assim, variava conforme o vínculo mantido entre o agente e o Poder Público.

*Em se tratando de agente com vínculo temporário, assim considerados aqueles que exercem mandato com prazo determinado ou que ocupam cargo ou função sujeitos a demissão **ad nutum**, a prescrição para imposição das penas de improbidade administrativa seria quinquenal, contada a partir da dissolução do vínculo.*

Para os agentes com vínculo permanente, tais como os servidores públicos concursados, o prazo prescricional seria o mesmo definido no estatuto que rege a categoria do agente público para a infrações disciplinares sujeitas a pena de demissão a bem do serviço público.

No que tange aos terceiros que porventura concorressem para a prática de atos de improbidade, não havia previsão específica na Lei 8429/1992 sobre o prazo prescricional a ser aplicado. Apesar de divergências na doutrina, prevaleceu o entendimento de que, para os terceiros, o prazo prescricional deveria ser o mesmo aplicado ao agente público improbo.

Com as alterações da Lei 14230/2021, a redação do art. 23 passou a ser a seguinte:

“Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir



da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

I - (revogado); II - (revogado);

III - (revogado).

§ 1º A instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos nesta Lei suspende o curso do prazo prescricional por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão.

§ 2º O inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica.

§ 3º Encerrado o prazo previsto no § 2º deste artigo, a ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias, se não for caso de arquivamento do inquérito civil.

§ 4º O prazo da prescrição referido no **caput** deste artigo interrompe-se:

I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa;

II - pela publicação da sentença condenatória;

III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência;

IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência;

V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no **caput** deste artigo.

§ 6º A suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade.

§ 7º Nos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles estendem-se aos demais.

§ 8º O juiz ou o tribunal, depois de ouvido o Ministério Público, deverá, de ofício ou a requerimento da parte interessada, reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão sancionadora e decretá-la de imediato, caso, entre os marcos interruptivos referidos no § 4º, transcorra o prazo previsto no § 5º deste artigo.” (NR)

Como se vê, o regime de prescrição foi substancialmente alterado.



O prazo passou a ser definido de forma unificada, fixado em oito anos para todos os agentes, independente da natureza do vínculo com a Administração. Conseqüentemente, o mesmo prazo se aplica aos terceiros que participem ou se beneficiem dos atos ímprobos.

O termo inicial da contagem foi definido na data da prática do ato – ou, nos casos de infração permanente, quando cessada a permanência

Outro aspecto importante trazido pela nova lei diz respeito à interrupção do prazo, que pode ocorrer em diversas situações, em resumo: quando do ajuizamento da ação e quando proferidas decisões de julgamento condenatórias nas diversas instâncias.

O § 5º do art. 23 estabelece que, interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr e passará a ser contado pela metade – ou seja, quatro anos.

No que diz respeito às regras de prescrição, vale destacar que são de natureza material, e não processual, daí por que se mostra relevante a avaliação sobre os benefícios que a lei nova possa acarretar aos processos em curso.

No caso, embora o prazo prescricional tenha sido alongado, passando de 5 para 8 anos, a possibilidade de

interrupção do prazo com o ajuizamento da demanda e reinício da contagem pela metade se apresenta como regra mais benéfica ao acusado. Logo, pela lógica estabelecida pelo princípio da retroatividade da lei mais benéfica ao réu, impõe-se sua aplicação ao caso concreto.

Assim, tem-se que a conduta foi praticada no ano de 2015, sendo a ação proposta em 2017. Com o ajuizamento da ação operou-se a interrupção da prescrição. Considerando que após interrompido o prazo se reinicia a contar pela metade – quatro anos –, verifica-se que já se encontra esgotado, o que torna inafastável o reconhecimento da



prescrição retroativa.

A respeito das razões expostas pelo Ministério Público em ID 113654315, no sentido de invalidade da Lei 14230/2021 quanto ao novo regime de prescrição, não devem prevalecer. Não restou evidenciada eventual inconstitucionalidade da norma, tratando-se, na verdade, de novo regime instituído no pleno exercício da atividade legislativa. Os argumentos sobre a exiguidade do prazo são de natureza extranormativa, não influenciando a incidência da garantia constitucional de retroatividade de lei mais benéfica ao réu. Sobre a alegação de ofensa ao princípio que veda “retrocesso social”, também não se mostra relevante, até porque não evidenciado em que consistiria esse retrocesso, tratando-se de argumento de baixa densidade de convencimento.

Nesses termos, impõe-se o acolhimento da prescrição da pretensão punitiva em face da ré, com base no art. 23 da Lei 8429/1992, com a nova redação conferida pela Lei 14230/2021.

[...]

DISPOSITIVO

Ante o exposto, JULGO IMPROCEDENTE o pedido em relação às condutas tipificadas no art. 11 da Lei 8429/1992, bem como JULGO EXTINTO O PROCESSO, com resolução do mérito, nos termos do art. 487, II, do CPC, em razão do reconhecimento da prescrição, quanto à conduta classificada no art. 10, XIII.” (g.n.)

Observa-se da análise do teor da r. sentença que o MM. Juiz de Primeiro Grau aplicou a prescrição intercorrente, e a contagem do prazo pela metade, para julgar improcedente a pretensão condenatória do Ministério Público do



Distrito Federal e Territórios quanto a conduta tipificada no art. 10, inc. XIII, da Lei 8.429/92, uma vez que a ação civil pública por improbidade administrativa foi proposta em 2017.

O eg. STF, no julgamento do ARE 843.989, realizado pela sistemática da repercussão geral, editou o Tema 1.199 e, em decisão transitada em julgado em 16/2/23, adotou entendimento pela não retroatividade do novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/21:

'Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/2021) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPOTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1199.

1. *A Lei de Improbidade Administrativa, de 2 de junho de 1992, representou uma das maiores conquistas do povobrasileiro no combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos.*
2. *O aperfeiçoamento do combate à corrupção no serviço público foi uma grande preocupação do legisladorconstituente, ao estabelecer, no art. 37 da Constituição Federal, verdadeiros códigos de conduta à Administração Pública e aos seus agentes, prevendo, inclusive, pela primeira vez no texto constitucional, a possibilidade de responsabilização e aplicação de graves sanções pela prática de atos de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da CF).*
3. *A Constituição de 1988 privilegiou o combate à improbidade administrativa, para evitar que os agentes públicosatuem em detrimento do Estado, pois, como já salientava Platão, na clássica obra REPÚBLICA, a punição e o afastamento da vida pública dos agentes corruptos pretendem fixar uma regra proibitiva para que os servidores públicos não se deixem "induzir por preço nenhum a agir em detrimento dos interesses do Estado".*
4. *O combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade no seio do Poder Público, com graves reflexos na carência de recursos para implementação de políticas públicas de qualidade, deve ser prioridade absoluta no âmbito de todos os órgãos constitucionalmente institucionalizados.*
5. *A corrupção é a negativa do Estado Constitucional, que tem por missão a manutenção da retidão e da honestidadena conduta dos negócios públicos, pois não só desvia os recursos necessários para a efetiva e eficiente prestação dos serviços públicos, mas também corrói os pilares do Estado de Direito e contamina a necessária legitimidade dos detentores de cargos públicos, vital para a preservação da Democracia representativa.*
6. *A Lei 14.230/2021 não excluiu a natureza civil dos atos de improbidade administrativa e suas sanções, pois essa "natureza civil" retira seu substrato normativo diretamente do texto constitucional, conforme reconhecido pacificamente por essa SUPREMA CORTE (TEMA 576 de Repercussão Geral, de minha relatoria, RE nº 976.566/PA).*
7. *O ato de improbidade administrativa é um ato ilícito civil qualificado – "ilegalidade qualificada pela prática de*



corrupção” – e exige, para a sua consumação, um desvio de conduta do agente público, devidamente tipificado em lei, e que, no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas (artigo 9º da LIA) ou gerar prejuízos ao patrimônio público (artigo 10 da LIA), mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, apesar de ferir os princípios e preceitos básicos da administração pública (artigo 11 da LIA).

[...]

14. Os prazos prescricionais previstos em lei garantem a segurança jurídica, a estabilidade e a previsibilidade do ordenamento jurídico; fixando termos exatos para que o Poder Público possa aplicar as sanções derivadas de condenação por ato de improbidade administrativa.

15. A prescrição é o perecimento da pretensão punitiva ou da pretensão executória pela INÉRCIA do próprio Estado. A prescrição prende-se à noção de perda do direito de punir do Estado por sua negligência, ineficiência ou incompetência em determinado lapso de tempo.

16. Sem INÉRCIA não há PRESCRIÇÃO. Sem INÉRCIA não há sancionamento ao titular da pretensão. Sem INÉRCIA não há possibilidade de se afastar a proteção à probidade e ao patrimônio público.

17. Na aplicação do novo regime prescricional – novos prazos e prescrição intercorrente –, há necessidade de observância dos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, com a IRRETROATIVIDADE da Lei 14.230/2021, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa.

18. Inaplicabilidade dos prazos prescricionais da nova lei às ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, que permanecem imprescritíveis, conforme decidido pelo Plenário da CORTE, no TEMA 897, Repercussão Geral no RE 852.475, Red. p/Acórdão: Min. EDSON FACHIN.

19. Recurso Extraordinário PROVIDO.

Fixação de tese de repercussão geral para o Tema 1199:

[...]

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 843989, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-251 DIVULG 09-12-2022 PUBLIC 12-12-2022 – g.n.)

Portanto, o novo regime prescricional estabelecido pela Lei 14.230/21 não se aplica retroativamente, aplicandose apenas a fatos ocorridos já durante sua vigência, ou seja, as regras de prescrição estabelecidas pela nova legislação são aplicáveis aos atos ímprobos praticados a partir de 26/10/21. Nesse sentido, esclarecedor o seguinte trecho do voto do Ministro Relator Alexandre de Moraes:

"[...] A inércia nunca poderá ser caracterizada por uma lei futura que, diminuindo os prazos prescricionais, passe a exigir o impossível, ou seja, que retroativamente o poder público – que foi diligente e atuou dentro do prazos à época



existentes – cumpra algo até então inexistente.

A irretroatividade é flagrante, pois como salientado por HUMBERTO THEODORO JÚNIOR, “Somente assim se evitará o risco do absurdo de provocar a lei superveniente a surpresa de uma prescrição consumada retroativamente” (Prescrição e Decadência. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense. 2018, pp. 210-211).

[...]

Destaque-se, inclusive, que essa foi a opção da Comissão de Juristas que elaborou o anteprojeto de lei, presidida pelo Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES:

“O anteprojeto também estabeleceu que as alterações propostas no prazo prescricional somente seriam aplicadas aos fatos ocorridos após eventual vigência (art. 23-C do PL).” (Breves Considerações sobre o Anteprojeto de Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: A proposta da Comissão de Juristas Nomeada pela Câmara dos Deputados. Edição Comemorativa. 30 ANOS DO STJ. Superior Tribunal de Justiça).”

A presente ação civil pública, proposta em 19/1/17 (id. 35638615) visa apurar a prática de atos de improbidade administrativa pela apelada-ré no ano de 2015, quando ocupava o cargo de Subsecretária de Relações do Trabalho e do Terceiro Setor do Distrito Federal; portanto, quando o processo foi ajuizado não havia transcorrido o prazo de cinco anos previsto no art. 23 da Lei 8.429/92, em sua redação original:

“Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

- I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;*
- II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego;*
- III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.”*

Em conclusão, reformo a r. sentença quanto a este capítulo para afastar a prescrição declarada.

3 - Da aplicação da Lei 14.230/21



O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios interpôs a presente apelação pleiteando a reforma da r. sentença para afastar a aplicação da Lei 14.230/21, condenando a apelada-ré pela prática dos atos de improbidade administrativa que relaciona.



Este documento foi gerado pelo usuário 001.***.***-60 em 03/04/2023 09:27:27

Número do documento: 2304030627181580000043774264

<https://pje2i.tjdft.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=2304030627181580000043774264>

Assinado eletronicamente por: VERA LUCIA ANDRIGHI - 03/04/2023 06:27:18

Defende, em suma, que a Lei 14.230/21 não deve ser aplicada retroativamente, para condutas praticadas antes de sua vigência, porque a improbidade administrativa possui natureza civil, o que afasta a incidência do art. 5º, inc. XL, da CF/88.

O eg. STF, no julgamento do ARE 843.989, Tema 1199 dos recursos repetitivos, adotou o entendimento que, nas causas em tramitação para a apuração da prática de atos de improbidade administrativa, aplica-se a inovação legislativa trazida pela Lei 14.320/21, *in verbis*:

“Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/2021) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPOTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1199.

1. *A Lei de Improbidade Administrativa, de 2 de junho de 1992, representou uma das maiores conquistas do povobrasileiro no combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos.*
2. *O aperfeiçoamento do combate à corrupção no serviço público foi uma grande preocupação do legisladorconstituente, ao estabelecer, no art. 37 da Constituição Federal, verdadeiros códigos de conduta à Administração Pública e aos seus agentes, prevendo, inclusive, pela primeira vez no texto constitucional, a possibilidade de responsabilização e aplicação de graves sanções pela prática de atos de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da CF).*
3. *A Constituição de 1988 privilegiou o combate à improbidade administrativa, para evitar que os agentes públicosatuem em detrimento do Estado, pois, como já salientava Platão, na clássica obra REPÚBLICA, a punição e o afastamento da vida pública dos agentes corruptos pretendem fixar uma regra proibitiva para que os servidores públicos não se deixem “induzir por preço nenhum a agir em detrimento dos interesses do Estado”.*
4. *O combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade no seio do Poder Público, com graves reflexos na carência de recursos para implementação de políticas públicas de qualidade, deve ser prioridade absoluta no âmbito de todos os órgãos constitucionalmente institucionalizados.*
5. *A corrupção é a negativa do Estado Constitucional, que tem por missão a manutenção da retidão e da honestidadena conduta dos negócios públicos, pois não só desvia os recursos necessários para a efetiva e eficiente prestação dos serviços públicos, mas também corrói os pilares do Estado de Direito e contamina a necessária legitimidade dos detentores de cargos públicos, vital para a preservação da Democracia representativa.*
6. *A Lei 14.230/2021 não excluiu a natureza civil dos atos de improbidade administrativa e suas sanções, pois essa “natureza civil” retira seu substrato normativo diretamente do texto constitucional, conforme reconhecido pacificamente por essa SUPREMA CORTE (TEMA 576 de Repercussão Geral, de minha relatoria, RE nº 976.566/PA).*



7. *O ato de improbidade administrativa é um ato ilícito civil qualificado – “ilegalidade qualificada pela prática decorrupção” – e exige, para a sua consumação, um desvio de conduta do agente público, devidamente tipificado em lei, e que, no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas (artigo 9º da LIA) ou gerar prejuízos ao patrimônio público (artigo 10 da LIA), mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, apesar de ferir os princípios e preceitos básicos da administração pública (artigo 11 da LIA).*

8. *A Lei 14.230/2021 reiterou, expressamente, a regra geral de necessidade de comprovação de responsabilidadesubjetiva para a tipificação do ato de improbidade administrativa, exigindo – em todas as hipóteses – a presença do elemento subjetivo do tipo – DOLO, conforme se verifica nas novas redações dos artigos 1º, §§ 1º e 2º; 9º, 10, 11; bem como na revogação do artigo 5º.*

9. *Não se admite responsabilidade objetiva no âmbito de aplicação da lei de improbidade administrativa desde aedição da Lei 8.429/92 e, a partir da Lei 14.230/2021, foi revogada a modalidade culposa prevista no artigo 10 da LIA.*

10. *A opção do legislador em alterar a lei de improbidade administrativa com a supressão da modalidade culposa doato de improbidade administrativa foi clara e plenamente válida, uma vez que é a própria Constituição Federal que delega à legislação ordinária a forma e tipificação dos atos de improbidade administrativa e a gradação das sanções constitucionalmente estabelecidas (CF, art. 37, §4º).*

11. *O princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal (“a lei*

penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”) não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos

ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à

constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes

públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador.

12. *Ao revogar a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, entretanto, a Lei 14.230/2021, não trouxe*

qualquer previsão de “anistia” geral para todos aqueles que, nesses mais de 30 anos de aplicação da LIA, foram

condenados pela forma culposa de artigo 10; nem tampouco determinou, expressamente, sua retroatividade ou mesmo

estabeleceu uma regra de transição que pudesse auxiliar o intérprete na aplicação dessa norma – revogação do ato de

improbidade administrativa culposo – em situações diversas como ações em andamento, condenações não transitadas

em julgado e condenações transitadas em julgado.

13. *A norma mais benéfica prevista pela Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade*

administrativa –, portanto, não é retroativa e, conseqüentemente, não tem incidência em relação à eficácia da coisa

judgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes. Observância do artigo 5º, inciso



XXXVI da Constituição Federal.

[...]

19. Recurso Extraordinário PROVIDO.

Fixação de tese de repercussão geral para o Tema 1199:

"1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;

2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;

3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior;



devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente:

[...]

(ARE 843989, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-251 DIVULG 09-12-2022 PUBLIC 12-12-2022)

A presente demanda visa apurar a existência de ato configurador de improbidade administrativa praticados em 2015, antes, portanto, da vigência da Lei 14.230 de 25/10/21; todavia, uma vez que não há condenação transitada em julgado, a nova legislação é aplicável, conforme entendimento do eg. STF no Tema 1199 acima transcrito.

O objeto da presente ação civil pública por ato de improbidade administrativa é a condenação da apelada-ré pela prática de atos de improbidade administrativa capitulados em três condutas: “1ª) assédio moral, com apoio no artigo 11, caput, da LIA; 2ª) utilização de trabalho de servidor público para fins particulares, nos termos do artigo 10, inciso XIII, do mesmo diploma; 3ª) omissão/conivência acerca de atos que deveria praticar de ofício em razão de sua função, com base no artigo 11, caput e inciso II, da Lei nº 8.429/92.” (id. 35638615, pág. 30).

Antes da análise individual de cada conduta imputada à apelada-ré importante ressaltar a edição da Lei 14.230/21 que, alterando a Lei 8.429/92, aboliu a possibilidade de ato de improbidade culposo e, ainda, o entendimento do eg. STF, no tema de repercussão geral 1.199 (ARE 843.989), no sentido da aplicação retroativa da referida alteração para as condutas ímprobadas que estão sendo apuradas em processo ainda em tramitação:

“Fixação de tese de repercussão geral para o Tema 1199:

[...]

3) A nova Lei 14.230/21 aplica-se aos atos de improbidade 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;”

Aplicada a nova legislação à presente demanda, deve-se aferir a existência de dolo na conduta da apelada-ré de alcançar o resultado ilícito previsto na Lei de Improbidade, conforme redação do art. 1º, §2º da Lei 8.429/92:

“§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11



desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.”

Passa-se, portanto, à análise de cada uma das condutas imputadas à apelada-ré.

4 - Dos Atos de Improbidade Administrativa

4.1 – Do Assédio Moral – art. 11, *caput*, da Lei 8.429/92

Esta ação visa a condenação da apelada-ré pela prática do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, *caput*, da Lei 8.429/92 porque a ré teria adotado postura configuradora de assédio moral contra servidores da Secretaria de Relações Institucionais e Sociais do Distrito Federal, quando ocupou o cargo de Subsecretária de Relações do Trabalho e do Terceiro Setor.

Conforme fundamentado linhas acima, o §2º do art. 1º da Lei 8.429/92, com a redação da Lei 14.230/21 exige a presença de prova de dolo, vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado no art. 11 que, na hipótese dos autos, seria a vontade livre de de violar princípio da Administração Pública:

“§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.”

Portanto, ainda que se entenda comprovada a existência de assédio moral na conduta da apelada-ré perante os servidores da Secretaria de Relações Institucionais e Sociais do Distrito Federal, fato é que não há prova nos autos de que ela possuía dolo, intenção consciente de violar princípio da Administração Pública, com sua conduta.

Logo, não havendo prova do dolo, não é possível condená-la pela prática de ato de improbidade administrativa violador de princípio da Administração.

Nesse sentido, a jurisprudência recente deste TJDF:



“PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI Nº 14.230/2021. TESE FIRMADA EM REPERCUSSÃO GERAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ARE 843989/PR. TEMA 1.199. REVOGAÇÃO DO ARTIGO 11, I, DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE ATO DOLOSO. INSUFICIÊNCIA DE PROVAS DE DOLO OU MÁ-FÉ NA CONDUTA DOS RÉUS. APLICAÇÃO DA LEI NOVA. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ PELO AUTOR NÃO CONFIGURADA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA.

1. A Lei 14.230/2021 trouxe substancial alteração à Lei 8.429/92, por não mais prever, entre outras modificações, como ato de improbidade administrativa a conduta culposa, e estabelecer sanção ao agente público ou a terceiro somente se forem demonstrados dolo específico e danos ao erário.

2. O Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, em 18.8.2022, no julgamento do ARE nº 843.989, submetido ao rito de repercussão geral, definiu que “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.”

3. Em decorrência da revogação do dispositivo legal que o Ministério Público empregou para tipificar a conduta dos

réus como ato de improbidade administrativa, e ante a ausência de prova do elemento subjetivo dolo, afasta-se a pretensão condenatória.

4. Nos termos do artigo 80 do Código de Processo Civil, para que se configure litigância de má-fé é necessário que aparte atue com dolo, deduza pretensão ou defesa contra texto expresso da lei ou fato incontroverso, altere a verdade dos fatos, use do processo para conseguir objetivo ilegal, oponha resistência injustificada ao andamento do processo, proceda de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo, provoque incidente manifestamente infundado ou interponha recurso com intuito protelatório.

5. *Apelação conhecida e não provida. Pedido de aplicação de multa por litigância de má-fé indeferido. Unânime.*” (Acórdão 1657006, 07057363420208070018, Relator: FÁTIMA RAFAEL, 3ª Turma Cível, data de julgamento: 26/1/2023, publicado no PJe: 7/2/2023. Pág.: Sem Página Cadastrada. – g.n.)

Em conclusão, a pretensão do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios de condenação da apelada-ré pela prática do ato de improbidade previsto no art. 11, *caput*, da Lei 8.429/92 é improcedente. Mantida a r. sentença quanto a esse capítulo, entretanto, por fundamento distinto.

4.2 - Da omissão/conivência acerca de atos que deveria praticar de ofício em razão de sua função, com base no



artigo 11, *caput* e inciso II, da Lei 8.429/92

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios propôs a presente ação civil pública por improbidade administrativa contra a apelada-ré pleiteando sua condenação pela prática da conduta prevista no art. 11, *caput* e inc. II, da Lei 8.429/92 porque a ré teria se omitido na fiscalização do atestado da folha de ponto do servidor -----

-----.



Este documento foi gerado pelo usuário 001.***.***-60 em 03/04/2023 09:27:28

Número do documento: 2304030627181580000043774264

<https://pje2i.tjdf.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=2304030627181580000043774264>

Assinado eletronicamente por: VERA LUCIA ANDRIGHI - 03/04/2023 06:27:18

O art. 11, *caput*, inc. II, da Lei 8.429/92 disciplinava à época da propositura da presente ação que:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

[...]

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;”

A Lei 14.230/21 alterou a redação de diversos dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa e revogou a disposição prevista no inc. II do art. 11 da Lei 8.429/92:

“Art. 4º Ficam revogados os seguintes dispositivos e seção da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992:

[...]

VI - incisos I, II, IX e X do caput do art. 11;”

Assim, uma vez que não há mais previsão legal estabelecendo que a conduta imputada pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios à apelada-ré se configura improbidade administrativa, extinta está a pretensão condenatória do *Parquet*.

Sobre a questão, o seguinte julgado deste TJDFT:

“DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA. FUNDAMENTAÇÃO IDÔNEA. NULIDADE INEXISTENTE. ABSOLVIÇÃO CRIMINAL EM SEDE RECURSAL. INAPLICABILIDADE DO VETO À TRAMITAÇÃO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PREVISTO NO ART. 21, § 4º, DA LEI 8.429/1992. PETIÇÃO INICIAL. REQUISITOS FORMAIS ATENDIDOS. INÉPCIA NÃO CARACTERIZADA. PROVA PERICIAL DESNECESSÁRIA. JULGAMENTO ANTECIPADO DO MÉRITO ADEQUADO. LEI 14.230/2021. APLICAÇÃO IMEDIATA. FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA DO DISTRITO FEDERAL - FAP/DF. EDITAL PARA A SELEÇÃO DE PROJETOS DE PESQUISA. ACUSAÇÃO DE FRAUDE PARA BENEFICIAR CANDIDATOS APADRINHADOS POLITICAMENTE. AUSÊNCIA DE CARÁTER CONCORRENCIAL PRÓPRIO DE CONCURSOS PÚBLICOS E PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DO INC. V DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992 NÃO CARACTERIZADA. FAVORECIMENTO INDEVIDO NÃO COMPROVADO. PROVAS INCONSISTENTES. IMPROCEDÊNCIA DA DEMANDA. I. Atende à estrutura decisória do artigo 489 da Lei Processual Civil e contém fundamentação que satisfaz à exigência do artigo 93, inciso IX, da Constituição Federal, a sentença embasada nos fundamentos de fato e



de direito que o juiz considerou relevantes para o julgamento da causa.

II. De acordo com a inteligência do artigo 489, § 1º, inciso IV, do Código de Processo Civil, considera-se fundamentada a sentença que aborda as questões de fato e de direito relevantes para a solução do litígio, ainda que as partes tenham suscitado matérias que, segundo a compreensão do julgador, não interferem na solução da lide.

III. Não se aplica o veto à tramitação da ação de improbidade administrativa contido no artigo 21, § 4º, da "nova Lei de Improbidade Administrativa", quando a absolvição decorre da reforma da sentença penal condenatória de primeiro grau de jurisdição.

IV. Não padece de inépcia a petição inicial que apresenta narrativa congruente dos fatos e fundamentos jurídicos que dão suporte à improbidade administrativa.

V. O julgamento antecipado do mérito não traduz cerceamento de defesa na hipótese em que a prova pericial requerida é desnecessária para a elucidação dos fatos controvertidos e relevantes da causa, nos termos dos artigos 355, inciso I, 370 e 464, § 1º, incisos I e II, do Código de Processo Civil.

VI. Desde que submetida ao contraditório nos processos de origem e de destino, não há impedimento à admissão de prova emprestada, ainda que se trate de feitos de natureza distinta e não haja identidade estrita de partes, na esteira do que prescreve o artigo 372 do Código de Processo Civil.

VII. Incidem imediatamente as disposições da Lei 14.230/2021 que estabelecem a necessidade de dolo para a caracterização da improbidade administrativa e que excluem ou abrandam condutas antes consideradas ímprobas.

VIII. Não pode subsistir condenação fundada no inciso I do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, dispositivo revogado pela Lei 14.230/2021.

[...]

XIV. Apelações providas. Agravo Interno prejudicado.” (Acórdão 1641939, 07118963420178070001, Relator: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, 4ª Turma Cível, data de julgamento: 23/11/2022, publicado no PJe: 2/12/2022. Pág.: Sem Página Cadastrada. – G.N.)

Mantida a r. sentença quanto a este capítulo.

4.3 - Da utilização de servidor público para fins particulares, nos termos do art. 10, inc. XIII, da Lei 8.429/92.



A Lei de Improbidade Administrativa, com a redação dada pela Lei 14.230/21, disciplina quanto a essa figura que:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de



2021)

[...]

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.”

Apesar da prova produzida nos autos sobre a utilização, pela apelada-ré, de servidor público para o atendimento de seus interesses particulares, não há prova do dolo específico.

A Lei de improbidade administrativa, com as alterações introduzidas pela Lei 14.230/21 exige, em seu art. 1º, §2º, e, também, no *caput* do art. 10, que a conduta seja dolosa, com dolo específico de praticar o ato de improbidade administrativa.

Nesta demanda, o apelante-autor não comprovou que a apelada-ré agiu com o dolo específico de praticar ato configurador de improbidade administrativa, de forma que não é possível condená-la pela prática da conduta prevista no art. 10, inc. XIII, da Lei 8.429/92.

Isso exposto, conheço das apelações interpostas **dou parcial provimento** a ambos os apelos, do Distrito Federal e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, para:

- 1) Manter o Distrito Federal na lide como litisconsorte ativo do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;
- 2) afastar a aplicação da Lei 14.230/21 quanto à prescrição intercorrente e afastar a prescrição declarada quanto à improbidade administrativa prevista no art. 10, inc. XIII, da Lei 8.429/92;
- 3) julgar improcedente a pretensão condenatória do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios pela prática dos atos de improbidade administrativa previstos nos arts. 10, inc. XIII e 11, *caput*, da Lei 8.429/92 por falta de prova do dolo da apelada-ré; e pela prática do ato de improbidade previsto no inc. II do art. 11, da mesma lei, por atipicidade da conduta, diante da revogação do dispositivo legal.

Sem custas ou honorários advocatícios art. 23-B da Lei 8.429/92.

É o voto.

O Senhor Desembargador ALFEU MACHADO - 1º Vogal
Com o relator



DECISÃO

CONHECIDO. PARCIALMENTE PROVIDO. UNÂNIME.

