



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Gabinete do Juiz Substituto em Segundo Grau Ricardo Luiz Nicoli

Remessa Necessária n ° 5354198-48.2017.8.09.0051

Comarca de Goiânia - GO

Autor: Ministério Público

Réus: ----- e Outros

Apelação Cível

Comarca de Goiânia - GO

Apelante: Ministério Público

Apelados: ----- e Outros

Relator: Juiz Substituto em Segundo Grau – Ricardo Luiz Nicoli

VOTO

Conforme relatado, tratam-se de remessa necessária e apelação cível interposta por **Ministério Público** em face da sentença proferida no evento n. 89, pelo MM. Juiz de Direito da 5ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de Goiânia-GO, **Dr. Wilton Muller Salomão**, em sede de “**ação civil pública por ato de improbidade administrativa**”, ajuizada contra -----; -----; -----, ----- e -----, ora apelados.

O dispositivo da sentença recorrida foi redigido nos seguintes termos:

*“**Posto isto, pelos fatos e fundamentos expostos, rejeito a ação civil pública por ato de improbidade administrativa, na forma do § 8º do art. 17 da Lei 8.429/92, por entender que não houve prática de ato de improbidade administrativa pela parte demandada. Sem custas nem honorários.**”*



Os autos vieram conclusos por força da remessa necessária e do recurso de apelação interposto pelo autor no evento n. 55. Desde já, ressalto que a remessa necessária não deve ser conhecida, diante da sua manifesta inadmissibilidade.

O advento da Lei Federal nº 14.230/2021 (vigente a partir de 25/10/2021) trouxe alteração substancial da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), afastando o cabimento da remessa necessária, ao prescrever:

“Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

[...]

§ 19. Não se aplicam na ação de improbidade administrativa:

[...]

IV - o reexame obrigatório da sentença de improcedência ou de extinção sem resolução de mérito.”

“Art. 17-C. 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):

[...]

§ 3º Não haverá remessa necessária nas sentenças de que trata esta Lei.”

Referida alteração legislativa possui aplicação imediata diante da sua natureza eminentemente processual, nos termos do art. 14, do CPC. Por esse motivo, em sessão realizada no dia 26/04/2023, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça cancelou a afetação do Tema 1.042, que versaria sobre a temática.

Importa salientar que, em que pese houvesse a aplicação subsidiária da Lei da Ação Popular (Lei nº. 4.717/65) às ações civis públicas, a partir do microsistema de tutela coletiva decorrente do diálogo das fontes, o rito específico da ACP afastou o instituto da remessa necessária.

A respeito da incognoscibilidade da remessa necessária da sentença proferida no bojo da ação civil pública, a partir da vigência das alterações sofridas pela Lei de Improbidade Administrativa, é a jurisprudência deste Sodalício:

DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA NA AÇÃO



DE IMPROBIDADE. ADVENTO DA LEI FEDERAL Nº 14.230/2021. **DISPENSA DO DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO. NÃO CONHECIMENTO.** 1. Nos termos do artigo 17-C, § 3º, da Lei Federal nº 8.429/1992 (com a redação dada pela Lei Federal nº 14.230/2021), não haverá remessa necessária nas sentenças de que trata a Lei de Improbidade Administrativa. 2. O artigo 1º da Lei nº 8.429/1992, com redação dada pela Lei n. 14.230/2021, estabelece que se aplica ao sistema da improbidade, os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. O STJ já se posicionou no sentido de que o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, previsto no art. 5º, XL, da Constituição Federal, aplica-se às normas do direito administrativo sancionador. 3. Diante da aplicação supletiva das normas de direito penal ao direito administrativo sancionador, fica afastado o princípio tempus regit actum, de modo que a nova redação da Lei de Improbidade Administrativa (artigo 17-C, § 3º, da Lei Federal nº 8.429/1992), deve ser aplicada para alcançar a análise do duplo grau de jurisdição. 4. A novel legislação não trouxe previsão sobre vacatio legis, o que atrai a incidência profunda de ambos os conteúdos(material e processual) da matéria. **REMESSA NECESSÁRIA NÃO CONHECIDA.** (TJGO. Remessa Necessária Cível 0375313-69.2008.8.09.0103, Rel. Des(a). MAURICIO PORFIRIO ROSA, 5ª Câmara Cível, julgado em 05/05/2022, DJe de 05/05/2022)(Grifei)

REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO. DESCABIMENTO. INADMISSIBILIDADE DA REMESSA NECESSÁRIA. 1. A tutela coletiva, construída a partir do diálogo entre as fontes, à ação civil pública aplica-se, subsidiariamente, o artigo 19 da Lei federal nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), expresso ao enunciar que a sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição. 2. Infere-se que o sistema transporta para a ação civil pública a técnica processual de proteção do Estado lida na ação popular, primando pela proteção ao interesse público primário. A especialidade do rito inclusive prevalece sobre a regra do artigo 496, Código de Processo Civil, e, conseqüentemente, sobre a Súmula nº 490, Superior Tribunal de Justiça. A conclusão é perfilhada por julgados do Superior Tribunal de Justiça e deste tribunal. 3. Os pedidos da ação civil pública foram julgados totalmente procedentes, não havendo fundamento legal a justificar o reexame necessário da sentença. Julgada improcedente Ação de Improbidade Administrativa, há necessidade de remessa oficial. **REMESSA NECESSÁRIA NÃO CONHECIDA (CPC, ART. 932, INCISO III).** (TJGO. Remessa Necessária Cível 0245646-82.2012.8.09.0105, Rel. Des(a). DELINTRO BELO DE ALMEIDA FILHO, 4ª Câmara Cível, julgado em 08/04/2022, DJe de 08/04/2022)(Grifei)

Nesses termos, não deve ser conhecida a remessa necessária.

Passo à análise do recurso de apelação.

A ação civil pública foi rejeitada sob o argumento de que não há indícios da prática de atos ímprobos, nos termos do artigo 17, §8º, da Lei n. 8.429/92. Com efeito, a antiga redação da Lei de Improbidade Administrativa, vigente à época da propositura da ação e, inclusive, da intimação para apresentação de defesa prévia, determinava a notificação do requerido para



oferecer manifestação por escrito. Após, com o recebimento da inicial, era determinada a citação do réu para apresentação de contestação. Vejamos:

Art. 17. (...)

§ 7º **Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias.**

§ 8º **Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.**

§ 9º **Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação.**
(grifo nosso)

Observa-se, portanto, que a regra estabelecida na Lei nº 8.429/1992 é o recebimento da inicial da ação de improbidade, constituindo-se exceção sua rejeição preliminar. A adoção medida excepcional supramencionada é permitida nos casos em que não há elementos aptos para evidenciar a prática de ato de improbidade administrativa.

No caso, a conduta atribuída aos requeridos está fundada no artigo 11, *caput* e inciso I da antiga lei. Contudo, não se verifica indícios mínimos da prática de ato ilegal, sobretudo porque o novo regramento jurídico, Lei n. 14.230/2021, aboliu a hipótese prevista no inciso I, do artigo 11, não havendo que se falar em ato improbo, como será melhor esclarecido na presente decisão.

A propósito:

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PROCESSUAL CIVIL - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - NÃO CABIMENTO. Não é cabível o reexame necessário das sentenças prolatadas em ação de improbidade administrativa em qualquer hipótese - procedência, improcedência ou extinção sem mérito. APELAÇÃO CÍVEL - PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PETIÇÃO INICIAL: RECEBIMENTO. 1. A regra estabelecida na Lei de Improbidade Administrativa (LIA - Lei nº 8.429/1992) é a de recebimento da petição inicial da ação contra ato de improbidade administrativa, constituindo exceção seja rejeitada, o que demanda ainda maior motivação. 2. Ausentes os elementos objetivo e subjetivo a evidenciarem a prática de ato de improbidade administrativa ofensiva aos princípios da Administração Pública, mostra-se prescindível o aprofundamento da investigação, mantendo-se o não recebimento da inicial. (TJ-MG - AC: 50044082920178130223, Relator: Des.(a) Oliveira Firmo, Data de Julgamento: 10/10/2023, 7ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 19/10/2023) (grifo nosso)

Como visto, o apelante/autor argumenta, em síntese, que os recorridos devem ser



condenados pela prática da conduta prevista no artigo 11, *caput* e inciso I, da Lei nº 8.429/92, decorrentes da indevida dispensa de licitação.

A probidade administrativa tem como escopo a honestidade, boa-fé e moralidade por parte dos administradores. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho:

“Exige o princípio que o administrador atue com honestidade para com os licitantes, e sobretudo para com a própria Administração, e, evidentemente, concorra para que sua atividade esteja de fato voltada para o interesse administrativo, que é o de promover a seleção mais acertada possível. Se, ao contrário, a improbidade frustra o objetivo da licitação, o responsável pela distorção deve sofrer a aplicação das sanções civis, penais e administrativas cabíveis” (CARVALHO FILHO, José. 2014. P. 247-248).

Certo, aliás, que a licitação – procedimento administrativo necessariamente competitivo, almejando selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração – tem fundamento nos princípios constitucionais da moralidade, igualdade de oportunidades, legalidade, impessoalidade, publicidade, assim como no princípio da vinculação ao instrumento convocatório (CF/88, art. 37, *caput*, e Lei nº 8.666/93, art. 3º).

A Lei nº 8.429/92, antes mesmos das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, dava ênfase ao elemento subjetivo (*dolo*) do agente, para configuração do ato de improbidade, sob pena de responsabilização objetiva do agente a quem é imputado o ato ímprobo, o que não se pode cogitar no direito sancionador.

Com o advento da Lei Federal nº 14.230/2021, advieram profundas alterações na Lei de Improbidade Administrativa (Lei federal nº 8.429/1992), dentre as quais a supressão das modalidades culposas nos atos de improbidade, e a transformação do rol do artigo 11 em taxativo.

A fim de dirimir a celeuma acerca da aplicabilidade da inovação legislativa, o Supremo Tribunal Federal, ao firmar a tese exarada no ARE 843.989/PR - Tema 1199, pronunciou-se definitivamente sobre o assunto. Vejamos:

“1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA – a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;

*3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual *dolo* por parte do agente;*



4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei."

É possível concluir que, com exceção das disposições concernentes ao novo regime prescricional e dos processos com condenação transitada em julgado, a Lei nº 14.230/2021 aplica-se aos processos em curso.

Sobre a extensão da retroatividade, colhem-se as seguintes passagens do voto vencedor do ministro Alexandre de Moraes:

*"A norma mais benéfica prevista na Lei 14.133/21 — revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa —, portanto, não é retroativa e, conseqüentemente, não tem incidência sobre a eficácia da coisa julgada, nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes, uma vez que, nos termos do artigo 5º, XXXVI. [...] 'Ressalte-se, entretanto, que apesar da irretroatividade, em relação a redação anterior da LIA, mais severa por estabelecer a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa em seu artigo 10, vige o princípio da não-ultratividade, uma vez que não retroagirá para aplicar-se a fatos pretéritos com a respectiva condenação transitada em julgado, **mas tampouco será permitida sua aplicação a fatos praticados durante a sua vigência, mas cuja responsabilização judicial ainda não foi finalizada**'. [...] 'Em virtude do princípio tempus regit actum, não será possível uma futura sentença condenatória com base na norma legal revogada expressamente'."(Grifei).*

Em outros termos, o voto condutor da decisão reconhece não haver sobrevida automática a quaisquer disposições materiais mais punitivas da lei revogada.

Nesse sentido, o Enunciado 38, do IBDA (Instituto Brasileiro de Direito Administrativo):

*"No Tema 1199, o STF reconheceu a incidência das normas da Lei nº 14.230/21 que sejam mais favoráveis ao réu, quando admitiu a constitucionalidade da exclusão da modalidade culposa e a fez aplicável aos processos em curso. **Assim, qualquer alteração da lei nova, desde que mais favorável ao réu, deve ser aplicada imediatamente às ações em curso (lex mitior). Porém, quando as alterações forem mais gravosas (lex gravior), apenas incidirão para fatos posteriores à entrada em vigor da Lei nº 14.230/21**". (Grifei).*

Extrai-se a seguinte redação do dispositivo legal imputado aos apelados/réus, em sua nova redação:



*“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, **caracterizada por uma das seguintes condutas:**(grifei)*

I – (revogado);” (Grifei).

Conforme se observa, a Lei n.º 14.230/2021 revogou, dentre outros, o inciso I, do art. 11, passando a contar com rol taxativo de condutas dolosas que atentam contra os princípios da



administração pública.

Desse modo, com a aplicação imediata da Lei n.º 14.230/21 aos feitos em andamento, de acordo com a tese fixada no tema 1.199, do Supremo Tribunal Federal, não é mais possível a responsabilização dos réus com base, unicamente, no *caput* do artigo 11, devendo sua conduta se amoldar a uma das hipóteses previstas no rol do mencionado dispositivo, em razão da sua taxatividade.

Nesse sentido, veja-se entendimento de importante parcela da doutrina:

“O novo regramento impõe uma análise mais garantista, a ser realizada pelo Poder Judiciário quando impuser as correspondentes sanções. Existem agora condutas expressamente definidas, e não apenas, como outrora, um rol exemplificativo de condutas, que, paradoxalmente, geravam restrições de direito, contrariando a lógica garantista da Constituição Federal.

Atualmente, qualquer conduta, mesmo que ilegal, para ser caracterizada como ímproba, deverá estar prevista no rol taxativo da Lei 8.429/92.” (GAJARDONI, Fernando, *et al.*, 2023. p. 44).

Ainda que respeitável o entendimento acerca da inexistência de taxatividade nas alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 ao art. 11 da Lei nº 8.429/92, fato é que, categórica, nossa Carta Magna preconiza:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;”

A corroborar, assinalo que o c. STJ já decidiu:

“III. Em recente julgado, a Primeira Seção do STJ concluiu que, “no âmbito da persecução cível por meio de processo judicial, e por força do princípio da legalidade estrita em matéria de direito sancionador, as sanções aplicáveis limitam-se àquelas previstas pelo legislador ordinário, não cabendo ao Judiciário estendê-las ou criar novas punições, sob pena, inclusive, de violação ao princípio da separação dos poderes”, de modo que, por não haver previsão na Lei 8.429/92, “falece competência à autoridade judicial para impor a sanção de cassação de



aposentadoria, pela prática de ato de improbidade administrativa" (STJ, EREsp 1.496.347/ES, Rel. p/ acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 28/04/2021). No mesmo sentido: STJ, AgInt nos EDcl no REsp 1.910.104/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 10/09/2021; AgInt no AREsp 1.391.197/RJ, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 14/09/2021; AgInt no REsp 1.682.238/SP, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/08/2021. (AgInt no AgInt no REsp nº 1.941.701/SC, rel.a Min.a Assusete Magalhães, 2a T/STJ, DJe de 12/8/2022 - ementa parcial, negritei)

Constata-se que, embora tenham sido os apelados negligentes quanto à realização do procedimento correto para a inexigibilidade de licitação, em razão da revogação do inciso I, do art. 11, da Lei n. 8.429/1992, e diante da ausência de comprovação da prática de sobrepreço, pagamentos sem contraprestação, ou de algo que caracterizasse efetivo prejuízo ao erário, não há que se falar em ato ímprobo, o que importa da manutenção da sentença que, no caso, foi pelo não recebimento da petição inicial, na forma do artigo 17, § 8º da lei em regência (redação anterior).

Pelas razões expostas, **não conheço da remessa necessária, ao passo que conheço do recurso de apelação, mas nego-lhe provimento**, mantendo inalterada a sentença recorrida.

É como voto.

Goiânia, data da assinatura eletrônica.

Ricardo Luiz Nicoli

RELATOR

Juiz Substituto em Segundo Grau

/A95

EMENTA: REMESSA NECESSÁRIA. APELAÇÃO CIVIL. AÇÃO CIVIL



PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REJEIÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL (ARTIGO 17, §8º, DA LEI Nº 8.429/92). LEI Nº 14.230/2021. REVOGAÇÃO DO INCISO I, DO ART. 11 DA LEI Nº 8.429/92. DESAFETAÇÃO DO TEMA 1.042, DO STJ.

1. Nos termos do art. 17-C, §3º, da LIA, inserido pelas recentes modificações legislativas, não há mais nenhuma hipótese de remessa necessária de sentenças que versam sobre improbidade administrativa, sendo incognoscível o reexame necessário da matéria, restando adstrito o efeito devolutivo às razões apelatórias e de ordem pública.
2. Referida alteração legislativa possui aplicação imediata diante da sua natureza eminentemente processual, nos termos do art. 14, do CPC. Por esse motivo, em sessão realizada no dia 26/04/2023, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça cancelou a afetação do Tema 1.042, que versaria sobre a temática.
3. A regra estabelecida na Lei nº 8.429/1992, vigente ao tempo da propositura da demanda, é o recebimento da inicial da ação de improbidade, constituindo-se exceção sua rejeição preliminar. A adoção medida excepcional supramencionada é permitida nas hipóteses em que não há elementos aptos para evidenciar a prática de ato de improbidade administrativa, como é o caso.
4. Com a revogação do inciso I do caput do artigo 11 da Lei nº 8.429/1992, não é mais possível a responsabilização dos requeridos com base nesse tipo legal. Ressalte-se que, em relação ao referido dispositivo legal, assegura-se o efeito retroativo da norma benéfica aos acusados de ato de improbidade, que deixa de enquadrar determinada conduta como improbidade administrativa (*abolitio improbittatis*).

REMESSA NECESSÁRIA NÃO CONHECIDA. APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E DESPROVIDA.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos da **Remessa Necessária e Apelação Cível nº 5354198-48.2017.8.09.0051**, acordam os componentes da Quinta Turma Julgadora da Terceira Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, por unanimidade de votos, em



não conhecer da Remessa Necessária, em conhecer da Apelação Cível e negar-lhe provimento, nos termos do voto do Relator.

Votaram, além do relator, o Desembargador **Gilberto Marque Filho** e o Desembargador **Gerson Santana Cintra**.

Presidiu a sessão de julgamento o Desembargador **Itamar de Lima**.



Esteve presente à sessão o Doutor **Abraão Júnior Miranda Coelho**, representando a Procuradoria-Geral de Justiça.

Goiânia, 02 de abril de 2024.

Ricardo Luiz Nicoli

RELATOR

Juiz Substituto em Segundo Grau

