



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt nos EDcl nos EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 1955894 - SP
(2021/0199228-2)**

RELATOR : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**
AGRAVANTE : EUGÊNIO JOSE ZULIANI
ADVOGADOS : RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO E OUTRO(S) -
DF025120
PAULO HENRIQUE TRIANDAFELIDES CAPELOTTO - DF041015
ANTONIO ARALDO FERRAZ DAL POZZO - SP123916
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IMPUTAÇÃO CONSUBSTANCIADA NO ART. 11, CAPUT, DA LEI 8.429/92. ATIPICIDADE SUPERVENIENTE. DIRETRIZ HERMENÊUTICA DO TEMA 1.199/STF. SÚMULA 568/STJ. DECISÃO AGRAVADA RECONSIDERADA. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE DO AGENTE POLÍTICO. AGRAVO INTERNO PROVIDO PARA DAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL.

DECISÃO

Trata-se de agravo interno interposto por EUGÊNIO JOSÉ ZULIANI em face de decisão monocrática nos seguintes termos ementada:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015. INOCORRÊNCIA. ART. 11 DA LEI 8.429/92. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE, A PARTIR DAS PROVAS DOS AUTOS, AFIRMA EXPRESSAMENTE A EXISTÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO DO AGENTE POLÍTICO. FUNDAMENTOS AUTÔNOMOS NÃO ATACADOS. SÚMULA 283/STF. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. REVIÃO DAS PENALIDADES. FUNDAMENTAÇÃO GENÉRICA. SÚMULA 283/STF. REEXAME DAS PROVAS DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, NÃO PROVIDO.

O ora agravante reitera a indicada negativa de prestação jurisdicional à consideração de que o Tribunal de origem não teria se manifestado sobre as seguintes teses: a) incongruência entre a premissa adotada no sentido de que o provimento de

cargos em comissão caracterizaria improbidade administrativa; b) não houve demonstração do elemento subjetivo nos termos do art. 28 da LINDB; c) ausência de comprovação de que os nomeados não exerciam funções de direção ou assessoramento; d) inexistência de vedação à representação da municipalidade por ocupantes de cargo em comissão; e) indevida interpretação extensiva na aplicação das penalidades.

Destaca, outrossim, que enfrentou todos os fundamentos determinantes do acórdão recorrido. A propósito, aponta que *houve o específico e pontual enfrentamento em relação aos artigos 11 e 12 da Lei nº 8.429/92, de forma a afastar a alegação de defesa genérica* (fl. 1579 e-STJ).

Defende, ainda, que não há falar em incidência da Súmula 7/STJ na hipótese dos autos, pois seria possível a reavaliação do contexto fático-probatório a partir da própria fundamentação presente do acórdão recorrido. *Desse modo, do contexto delineado no acórdão da Corte Paulista é possível o exame das alegações referentes à ausência do elemento subjetivo, bem como no que toca às funções meramente administrativas desempenhadas pelos servidores, o que, por consequência, possibilita a análise da tese de não configuração de ato de improbidade administrativa* (fl. 1581 e-STJ).

Por fim, sustenta a possibilidade de revisão das penalidades aplicadas, de modo a observar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, afastando-se a sanção de suspensão dos direitos políticos, vez que manifestamente excessiva.

O Ministério Público do Estado de São Paulo apresentou contraminuta às fls. 1593/1603 e-STJ.

Às fls. 1610/1621 e-STJ, o ora agravante destaca julgados da Suprema Corte que têm ampliado a *ratio decidendi* do Tema 1.199/STF aos tipos dolosos extintos. Nesse sentido, defende que deve ser reconhecida a atipicidade superveniente da conduta atribuída ao agente público e tipificada no art. 11, caput, da Lei 8.429/92.

Diante das questões relevantes de direito intertemporal que recaem sobre os autos e da possibilidade de reconhecimento de atipicidade superveniente da conduta imputada ao agente político, intimou-se o Ministério Público do Estado de São Paulo, titular originário da presente ação por ato de improbidade administrativa.

Manifestação do MPSP às fls. 1647/1651 e-STJ.

O Ministério Público Federal, no parecer de fls. 1653/1661 e-STJ, opina pelo deferimento do pedido incidental, com a decretação da extinção da punibilidade do recorrente. Prejudicado o exame do recurso.

É o relatório. Passo a decidir.

Na hipótese dos autos, o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou ação civil pública por ato de improbidade administrativa em face de ex-prefeito do Município da Estância Turística de Olímpia/SP e da própria municipalidade em razão da outorga de procurações a particulares estranhos ao quadro funcional dos Procuradores Municipais e da nomeação de advogados que, apesar de exercerem cargos em comissão com atribuições meramente administrativas, atuavam na defesa judicial do Município.

Como bem delineado na decisão agravada, o Tribunal de origem manteve a sentença de procedência da ação de improbidade administrativa tendo consignado expressamente que **a conduta imputada ao agente público estaria consubstanciada no caput do art. 11 da Lei 8.429/92.**

Nesse sentido, os seguintes excertos do acórdão que apreciou o recurso de apelação (fls. 1260/1261 e-STJ):

[...]

A prova dos autos aponta de modo inequívoco, portanto, a ofensa dolosa aos princípios administrativos, que se caracteriza como ato de improbidade mesmo sem ter dado azo a enriquecimento ilícito ou a efetivo dano ao Erário bastando como elemento subjetivo necessário à sua configuração o **dolo genérico**, consistente na vontade de realizar ato que atente contra aqueles princípios.

[...]

A lesão, contudo, cinge-se aos princípios constitucionais sem alcançar o Erário.

A inicial não imputa locupletamento ao Prefeito, nem menciona que os serviços que haveriam de ser executados por servidores concursados não tivessem sido prestados pelos comissionados; e o fato de estes terem recebido salários não comprova, por si só, que o quadro de Procuradores pudesse assumir, sem embaraço ou comprometimento de sua eficiência, as atividades que os comissionados de todo modo vieram a desempenhar.

Diante desse cenário, correta a condenação do réu por ofensa ao disposto no artigo 11, caput, da Lei nº 8.429/92.

(Sem destaques no original)

Diante de tal contexto fático-processual e da substancial atualização normativa promovida pela Lei 14.230/2021 na Lei 8.429/1992, é de extrema relevância

compreender o viés interpretativo que vem sendo consolidado no STF, desde o julgamento do Tema 1.199, acerca das questões relacionadas ao direito intertemporal que recaem sobre os casos de improbidade administrativa.

Com efeito, a Suprema Corte firmou a compreensão de que, **nos casos em que a sentença condenatória não tiver transitado em julgado, não há falar em manutenção de tão gravosas penalidades se a tipicidade da conduta culposa foi extirpada do arcabouço punitivo exercido pelo Estado.**

A propósito, a ementa do julgado paradigma (Tema 1.199/STF):

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 CORRUPTOS 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 povo brasileiro 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 legislador constituinte, 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 públicos atuem 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 "induzi 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 honestidade na 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).

8. A Lei 14.230/2021 reiterou, expressamente, a regra geral de necessidade de comprovação de responsabilidade subjetiva 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 a edição 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 do ato 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 julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes. Observância do artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal.

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:

"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".

(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)

Mais recentemente, guardando coerência sistêmica com as razões de decidir do precedente, **o Supremo Tribunal Federal vem reconhecendo a incidência do Tema 1.199 para afirmar a retroatividade mais benéfica das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 não apenas aos casos de improbidade administrativa culposos não transitados em julgado, mas também em outros casos em que verificada a atipicidade superveniente.**

A propósito, os seguintes julgados da Suprema Corte:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ADVENTO DA LEI 14.231/2021. INTELIGÊNCIA DO ARE 843989 (TEMA 1.199). INCIDÊNCIA IMEDIATA DA NOVA REDAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992 AOS PROCESSOS EM CURSO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PROVIDOS PARA DAR PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO.

1. A Lei 14.231/2021 alterou profundamente o regime jurídico dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípio da administração pública (Lei 8.249/1992, art. 11), promovendo, dentre outros, a abolição da hipótese de responsabilização por violação genérica aos princípios

discriminados no caput do art. 11 da Lei 8.249/1992 e passando a prever a tipificação taxativa dos atos de improbidade administrativa por ofensa aos princípios da administração pública, discriminada exaustivamente nos incisos do referido dispositivo legal.

2. No julgamento do ARE 843989 (Tema 1.199), o Supremo Tribunal Federal assentou a irretroatividade das alterações da introduzidas pela Lei 14.231/2021 para fins de incidência em face da coisa julgada ou durante o processo de execução das penas e seus incidentes, mas ressalvou exceção de retroatividade para casos como o presente, em que ainda não houve o trânsito em julgado da condenação por ato de improbidade.

3. As alterações promovidas pela Lei 14.231/2021 ao art. 11 da Lei 8.249/1992 aplicam-se aos atos de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado.

4. Tendo em vista que (i) o Tribunal de origem condenou o recorrente por conduta subsumida exclusivamente ao disposto no inciso I do do art. 11 da Lei 8.429/1992 e que (ii) a Lei 14.231/2021 revogou o referido dispositivo e a hipótese típica até então nele prevista ao mesmo tempo em que (iii) passou a prever a tipificação taxativa dos atos de improbidade administrativa por ofensa aos princípios da administração pública, imperiosa a reforma do acórdão recorrido para considerar improcedente a pretensão autoral no tocante ao recorrente.

5. Impossível, no caso concreto, eventual reenquadramento do ato apontado como ilícito nas previsões contidas no art. 9º ou 10º da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.249/1992), pois o autor da demanda, na peça inicial, não requereu a condenação do recorrente como incurso no art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa e o próprio acórdão recorrido, mantido pelo Superior Tribunal de Justiça, afastou a possibilidade de condenação do recorrente pelo art. 10, sem que houvesse qualquer impugnação do titular da ação civil pública quanto ao ponto.

6. Embargos de declaração conhecidos e acolhidos para, reformando o acórdão embargado, dar provimento aos embargos de divergência, ao agravo regimental e ao recurso extraordinário com agravo, a fim de extinguir a presente ação civil pública por improbidade administrativa no tocante ao recorrente.

(ARE 803568 AgR-segundo-EDv-ED, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 22/08/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-09-2023 PUBLIC 06-09-2023)

SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ADVENTO DA LEI 14.231/2021. INTELIGÊNCIA DO ARE 843.989 (TEMA 1.199). INCIDÊNCIA IMEDIATA DA NOVA REDAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992 AOS PROCESSOS EM CURSO.

1. A Lei 14.231/2021 alterou profundamente o regime jurídico dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (Lei 8.249/1992, art. 11), promovendo, dentre outros, a abolição da hipótese de responsabilização por violação genérica aos princípios discriminados no caput do art. 11 da Lei 8.249/1992 e passando a prever a tipificação taxativa dos atos de improbidade administrativa por ofensa aos princípios da administração pública, discriminada exaustivamente nos incisos do referido dispositivo legal.

2. No julgamento do ARE 843.989 (tema 1.199), o Supremo Tribunal Federal assentou a irretroatividade das alterações introduzidas pela Lei 14.231/2021, para fins de incidência em face da coisa julgada ou durante o processo de execução das penas e seus incidentes, mas ressalvou exceção de retroatividade relativa para casos como o presente, em que ainda não houve o trânsito em julgado da condenação por ato de improbidade.

3. As alterações promovidas pela Lei 14.231/2021 ao art. 11 da Lei 8.429/1992 aplicam-se aos atos de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado.

4. Tendo em vista que (i) a imputação promovida pelo autor da demanda, a exemplo da capitulação promovida pelo Tribunal de origem, restringiu-se a subsumir a conduta imputada aos réus exclusivamente ao disposto no caput do art. 11 da Lei 8.429/1992 e que (ii) as condutas praticadas pelos réus, nos estritos termos em que descritas no arresto impugnado, não guardam correspondência com qualquer das hipóteses previstas na atual redação dos incisos do art. 11 da Lei 8.429/1992, imperiosa a reforma do acórdão recorrido para julgar improcedente a pretensão autoral.

5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada.

6. Agravo regimental desprovido.

(ARE 1346594 AgR-segundo, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 24-10-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 30-10-2023 PUBLIC 31-10-2023)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI N. 14.231/2021: ALTERAÇÃO DO ART. 11 DA LEI N. 8.429/1992. APLICAÇÃO AOS PROCESSOS EM CURSO. TEMA 1.199 DA REPERCUSSÃO GERAL. AGRAVO IMPROVIDO.

I – No julgamento do ARE 843.989/PR (Tema 1.199 da Repercussão Geral), da relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, o Supremo Tribunal Federal assentou a irretroatividade das alterações promovidas pela Lei n. 14.231/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), mas permitiu a aplicação das modificações implementadas pela lei mais recente aos atos de improbidade praticados na vigência do texto anterior nos casos sem condenação com trânsito em julgado.

II – O entendimento firmado no Tema 1.199 da Repercussão Geral aplica-se ao caso de ato de improbidade administrativa fundado no revogado art. 11, I, da Lei n. 8.429/1992, desde que não haja condenação com trânsito em julgado.

III – Agravo improvido.

(RE 1452533 AgR, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Primeira Turma, julgado em 08-11-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 20-11-2023 PUBLIC 21-11-2023)

Diante de tais considerações, importa verificar a pertinência e adequação da continuidade da persecução estatal contra o ora agravantes que, como expressamente consignado no acórdão recorrido, tem contra si a procedência de uma ação por ato de improbidade administrativa em razão de conduta consubstanciada no art. 11, caput, da Lei 8.429/92, em se se verificou a presença de dolo genérico.

Afinal, a redação do § 11 do art. 17 da Lei 8.429/92 dispõe:

Art. 17, § 11: Em qualquer momento do processo, verificada a inexistência do ato de improbidade, o juiz julgará a demanda improcedente.

A propósito da tipificação imposta à conduta atribuída ao agente político ora recorrente, a nova regra passou a elencar **hipóteses taxativas** para o dispositivo que trata da violação aos princípios da Administração Pública, de modo que não mais

haveria falar na prática de ato ímprobo tipificado somente no *caput* do dispositivo. Afinal, retirou-se o termo "notadamente" que ainda compõe o comando normativo inserto nos arts. 9º e 10 da Lei 8.429/92.

Nesse sentido, o jurista **Marçal Justen Filho** afirma que "o elenco dos incisos deixou de apresentar cunho exemplificativo. Há um conjunto exaustivo de situações tipificadas. Uma conduta que não se subsuma às hipóteses dos incisos é destituída de tipicidade" (Reforma da Lei de Improbidade Administrativa Comentada e Comparada: Lei 14.230 de 25 de outubro de 2021. Marçal Justen Filho. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 118).

Diante da nova redação, é possível concluir que **não mais subsiste a possibilidade, outrora amplamente considerada, de responsabilização por ato de improbidade administrativa fundamentada genericamente na violação de princípios, ou seja, tipificado no art. 11, caput, da Lei 8.429/92.**

Sendo assim, considerando as premissas jurídicas firmadas pelo STF e a relevância inerente aos efeitos da responsabilização por ato de improbidade administrativa, não há se admitir a manutenção da pretensão punitiva estatal ainda em curso com fundamento em hipótese destituída de tipicidade.

O Superior Tribunal de Justiça, portanto, diante da missão constitucional de uniformização da interpretação da lei federal, mantendo a coerência, a inteireza, a justeza e a harmonia da jurisprudência nacional, deve promover o axioma jurídico firmado pela Suprema Corte na análise do direito intertemporal que incide sobre as recentes alterações na Lei de Improbidade Administrativa.

No caso dos autos, não há controvérsia quanto à imputação por ato de improbidade administrativa consubstanciado no art. 11, caput, da Lei 8.429/92, não transitada em julgado, de modo que é aplicável a diretriz interpretativa em razão da superveniente atipicidade da conduta atribuída ao agente político.

Ademais, importa notar, o Tribunal de origem afirmou especificamente a presença de dolo genérico na conduta imputada ao agente político, modalidade não mais admitida para qualificação do ato ilegal como improbidade administrativa, visto que a nova redação da Lei 8.429/92 exige a presença de dolo específico.

A propósito, o seguinte julgado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI N. 14.230/2021. RESPONSABILIZAÇÃO POR DOLO GENÉRICO. REVOGAÇÃO. APLICAÇÃO IMEDIATA.

1. A questão jurídica referente à aplicação da Lei n. 14.230/2021 - em especial, no tocante à necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa e da aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente - teve a repercussão geral julgada pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 1.199 do STF).

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

3. A Primeira Turma desta Corte Superior, no julgamento do AREsp 2.031.414/MG, em 9/5/2023, firmou a orientação de conferir interpretação restritiva às hipóteses de aplicação retroativa da LIA (com a redação da Lei n. 14.230/2021), adstrita aos atos ímprobos culposos não transitados em julgado, de acordo com a tese 3 do Tema 1.199 do STF.

4. Acontece que o STF, posteriormente, ampliou a abrangência do Tema 1.199/STF, a exemplo do que ocorreu no ARE 803568 AgR-segundo-EDv-ED, admitindo que a norma mais benéfica prevista na Lei n. 14.230/2021, decorrente da revogação (naquele caso, tratava-se de discussão sobre o art. 11 da LIA), poderia ser aplicada aos processos em curso.

5. Tal como aconteceu com a modalidade culposa e com os incisos I e II do art. 11 da LIA (questões diretamente examinadas pelo STF), a conduta ímproba escorada em dolo genérico (tema ainda não examinado pelo Supremo) também foi revogada pela Lei n. 14.230/2021, pelo que deve receber rigorosamente o mesmo tratamento.

6. Hipótese em que há outros pontos relevantes do processo em exame:

i) não se está a rever matéria fática para concluir pela existência ou não do dolo específico; ii) na espécie, o Tribunal de origem categoricamente entendeu não existir tal modalidade (dolo específico) de elemento subjetivo e, por isso, concluiu estar ausente o ato ímprobo; iii): não se está diante de hipótese em que houve condenação por dolo sem se especificar qual tipo (se genérico ou específico), mas sim diante da afirmação expressa da instância ordinária de que não houve dolo específico, não podendo haver condenação.

7. Recurso especial não provido.

(REsp n. 2.107.601/MG, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 23/4/2024, DJe de 2/5/2024.)

Nessa ordem de ideias, nos termos no art. 493 do CPC, o fato superveniente relevante decorrente das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 deve ser levado em consideração na hipótese dos autos, de modo a **privilegiar a eficácia do provimento jurisdicional e o princípio da isonomia na interpretação mais benéfica ao réu da ação de improbidade que responde por conduta hoje atípica.**

A propósito, destaca-se julgado da 2ª Turma desta Corte Superior sobre a ampla incidência do art. 493 do CPC nos casos em que se verifica a subsunção à hipótese estrita

sobre a qual recai o tema de repercussão geral, o que deve ser ampliado, por identidade hermenêutica, aos demais casos não transitados em julgado e que a parte responde pela prática de conduta hoje destituída de tipicidade:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL.

1. Os Embargos merecem prosperar, porque o aresto mostra-se contraditório quanto à negativa de aplicação superveniente da Lei 14.230/2021 ao caso dos autos.

2. O aresto vergastado anotou não ser possível aplicar a Lei 14.230/2021 quanto à suposta afronta ao art. 10, VIII, da Lei 8.429/1992, sob o argumento de que incidente a Súmula 7/STJ porque o Tribunal de origem reconheceu o elemento subjetivo culpa (fl. 1.600, e-STJ). Porém, no julgamento do Tema 1.199 pelo STF (ARE 843989 RG, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, publicado 4.3.2022), foram fixadas as seguintes teses, no que interessa ao presente feito: "1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; (...) 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".

3. A partir do precedente vinculante do Supremo Tribunal Federal, excepcionada está a jurisprudência do STJ a respeito da impossibilidade de aplicação do art. 493 do CPC para os casos em que o recurso não tiver sido conhecido - ao menos no tocante à aplicação da Lei 14.230/2021 para os casos de improbidade culposa -, impondo-se o acolhimento, ainda que parcial, da pretensão recursal, nos termos do quanto decidido no Tema 1.199/STF.

4. Embargos de Declaração acolhidos, com efeitos infringentes, para determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem para que analise exclusivamente a situação da embargante à luz da orientação adotada pelo STF no julgamento do Tema 1.199 quanto à configuração do ato ímprobo (fl. 1.600, e-STJ).

(EDcl nos EDcl nos EDcl no AgInt no AREsp n. 1.706.946/PR, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 22/11/2022, DJe de 19/12/2022.)

Diante do exposto, reconsidero a decisão agravada a fim de dar provimento ao agravo interno para dar provimento ao recurso especial a fim de reconhecer a extinção da punibilidade do agente político EUGÊNIO JOSÉ ZULIANI ante a incidência das diretrizes firmadas no julgamento do Tema 1.199 pelo Supremo Tribunal Federal,

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 07 de maio de 2024.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES

Relator