04/08/2022 **PLENÁRIO**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 843.989 PARANÁ

VOTO-VOGAL

O SR. MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. Senhor Presidente, acolhendo o escorreito relatório elaborado por Sua Excelência o Ministro Alexandre de Moraes, verifico tratar-se de agravo interposto contra decisão que determinara a retenção, na instância *a quo*, de recurso extraordinário aviado em face de decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, nos termos do art. 542, §3º, do Código de Processo Civil então vigente, editado em 1973.

2. Na origem, o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS ajuizou ação civil pública, com base no art. 37, § 5º, da Constituição da República, e na Lei de Improbidade Administrativa, objetivando a condenação da ré, ROSMERY TEREZINHA CORDOVA, ao ressarcimento dos prejuízos sofridos em razão da autuação como procuradora contratada para defender em juízo os interesses da autarquia previdenciária, imputando-lhe a prática de atos de improbidade previstos no art. 10, *caput* e incisos I, X e XII, da Lei nº 8.429, de 1992, na redação anterior à Lei nº 14.230, de 2021.

3. De acordo com as alegações da entidade autora, *"[a] conduta lesiva praticada pela requerida, decorreu da perda de prazos para contestar, embargar, apelar e promover andamento de execuções fiscais e etc., tudo isto conforme se vê no MEMORANDO Nº 04/98, de autoria do Dr. Wanderley do Carmo (fls. 98/99)"*.

4. Historiando a atuação da ré no bojo de 15 (quinze) processos judiciais, predicando-a como *"incúria"*, aduz a entidade autora ter sido apurado, mediante o processo administrativo instaurado no âmbito do INSS, prejuízo no valor de R$ 391.458,69, atualizado até maio de 1999, não

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

logrando êxito a defesa apresentada pela requerida em excluir a sua responsabilidade. Defende ter restado amplamente demonstrado que *"a requerida deixou de observar suas obrigações contratuais, com atuação relapsa, descumprindo seus deveres no desempenho da função pública, e com isso causando prejuízos ao erário, o qual deve ser ressarcido na sua integralidade"*.

5. Nada obstante, concluiu-se por imputar à requerida a responsabilidade pelo ressarcimento à Autarquia do montante de R$ 123.2777,00, atualizado até maio de 1999, uma vez que o dano inicialmente projetado teria sido mitigado *"em face da eficaz atuação dos procuradores federais que conseguiram reverter a situação"* em relação a alguns dos feitos inicialmente elencados, bem como em razão da dedução dos honorários que a requerida tinha por receber, na quantia de R$ 26.522,61, atualizada até novembro de 2002.

6. O pedido foi julgado improcedente pelo Juízo de primeiro grau, ao fundamento de não ter sido configurado o ato de improbidade administrativa.

7. Interposta apelação pelo INSS, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região deu provimento ao recurso, para anular a sentença, determinando a devolução dos autos à origem para prosseguimento da instrução processual. Em face de tal decisão, a ora recorrente opôs embargos de declaração, suscitando prescrição da pretensão administrativa sancionatória.

8. Apesar de originalmente rejeitados, em decorrência do provimento de recurso especial apreciado pelo Superior Tribunal de Justiça, por ofensa ao art. 535 do CPC de 1973, com a respectiva baixa dos autos à instância *a quo* para nova análise, os declaratórios foram parcialmente acolhidos, em acórdão assim ementado:

> *ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO PÚBLICO.*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO: INSUFICIÊNCIA DA PROVA PRODUZIDA PARA JUÍZO DE MÉRITO. CERCEAMENTO DE DEFESA CONFIGURADO.

A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento de danos causados ao erário por atos de improbidade administrativa. A tese de imprescritibilidade consagrada com fundamento no art. 37, § 5º, só é rechaçada para fatos ocorridos antes da Constituição Federal de 1988, ante a irretroatividade do texto constitucional.

Ao apreciar o recurso interposto pelo INSS, esta Corte acolheu a alegação de cerceamento de defesa, por ausência de adequada instrução probatória, e anulou a sentença, com o que restou prejudicada a análise dos demais itens da apelação (notadamente os que dizem respeito ao mérito da insurgência), inclusive a ocorrência ou não de inovação recursal. Isso porque, mais do que a produção das provas que foram preteridas, a oportunidade para contrapor, em razões finais, o depoimento pessoal da ré, que embasou o convencimento do juízo a quo, era fundamental para o julgamento da lide, tal como delineada na inicial.

O cerceamento de defesa não se configura apenas pela não produção de provas requerida, mas também pela falta de oportunidade da parte de contraditar aquelas existentes nos autos, afora a insuficiente análise da documentação apresentada pelo juízo a quo.

Inconclusas as fases probatória e de razões finais, prejudicada a apreciação da alegação de manifesta improcedência da ação ou, ainda, do próprio mérito da lide, com base nas provas já produzidas (por se tratar de "má apreciação das provas", e não hipótese de nulidade da sentença), sob pena de afronta ao devido processo legal. A prerrogativa reconhecida ao juiz de livre apreciação das provas e a exigência de que o tribunal aprecie toda a matéria devolvida ao seu conhecimento (arts. 131 e 515, § 1º. do CPC) não autorizam o imediato enfrentamento do mérito da lide, se não restou assegurado às partes o devido processo legal e existe a possibilidade de supressão das irregularidades detectadas na tramitação do feito, com o seu retorno à origem.

9. Em face de tal decisão, a demandada interpôs recursos especial e

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

extraordinário, aduzindo, no bojo deste, ofensa ao art. 37, §5º, do Texto Constitucional, alegando que a imprescritibilidade prevista no aludido dispositivo seria adstrita aos atos de improbidade administrativa, e não a ilícito civil, que seria a hipótese dos autos.

10. Processado o recurso especial no âmbito da Corte Cidadã, com a manutenção da decisão de origem, tramitou-se o feito a este Excelso Pretório para análise do agravo interposto em face da decisão de inadmissibilidade do recurso extraordinário perante o juízo *a quo*, que entendeu presentes os óbices processuais previstos nos enunciados nº 279, nº 283 e nº 286 da Súmula do STF.

11. Ao analisar originalmente a demanda, o saudoso Ministro Teori Zavascki determinou o retorno dos autos ao Tribunal de origem para aguardar o desfecho do Tema nº 666 do ementário da Repercussão Geral (que teve como *leading case* o RE nº 669.069-RG/MG).

12. Nada obstante, ao reanalisar o cabimento do recurso extraordinário, cotejando-o com a matéria versada no âmbito do referido Tema RG nº 666, entendeu a Vice-Presidência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que se estaria diante de demanda distinta, portanto, não sendo incindível à espécie a tese ali fixada. Ante tal conclusão, determinou-se nova subida dos autos a esta Suprema Corte.

13. Ocorre que, diante da afetação do Tema nº 897 à sistemática da Repercussão Geral, o atual relator do feito, e. Ministro Alexandre de Moraes, compreendeu ser aplicável ao caso o art. 1.036 do CPC de 2015, promovendo-se nova baixa dos autos à origem para oportuno reexame do caso à luz da tese que viesse a ser ali estabelecida.

14. Contudo, ao se debruçar mais uma vez sobre as razões do recurso extraordinário interposto, desta feita a partir das balizas fixadas no bojo do Tema RG nº 897, a Corte Regional compreendeu, também

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

nessa assentada, não ser o caso de adequação do acórdão vergastado, atraindo assim a incidência do comando inserto no art. 1.041 do CPC de 2015, com o consequente reencaminhamento dos autos a este Supremo Tribunal Federal.

15. Ao promover novo exame da contenda, desta vez já em momento posterior às inovações normativas ocasionadas pela entrada em vigor da Lei nº 14.230, de 2021, por verificar que o deslinde da controvérsia dependeria da compreensão da Corte acerca da eventual (ir)retroatividade da aludida alteração legislativa, especialmente no que concerne à caracterização do elemento subjetivo do ato ímprobo e aos novos prazos prescricionais – na modalidade geral e intercorrente –, o eminente Relator entendeu ser o caso de submeter a matéria à sistemática da Repercussão Geral, dando ensejo ao Tema RG nº 1.199 do catálogo deste Supremo Tribunal Federal.

16. Por unanimidade, o plenário virtual acolheu a proposta de afetação, dando ao Tema RG nº 1.199 o seguinte título:

> *"Definição de eventual (ir)retroatividade das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente."*

17. Feito esse breve apanhado introdutório, passo ao exame da controvérsia, principiando pela investigação das teses a serem estabelecidas para fins de repercussão geral para, após, lançar olhos ao caso concreto.

Do princípio da irretroatividade das leis

18. Antes de adentrar na análise das duas questões específicas, afetadas à sistemática da Repercussão Geral, quanto à eventual

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

(ir)retroatividade das alterações promovidas pelo legislador ordinário quanto ***i)*** aos contornos conformadores do elemento anímico que devem estar presentes para caracterização do ato de improbidade; e ***ii)*** aos novos prazos prescricionais estabelecidos para fulminar a pretensão sancionatória estatal, inaugurando-se a possibilidade de incidência da denominada prescrição intercorrente; entendo necessário empreender breve escorço teórico acerca do princípio norteador do exame a ser posteriormente realizado, qual seja, o princípio da irretroatividade das leis.

19. Acerca do tema, ensina o professor Rubens Limongi França que a noção da impossibilidade de se aplicar novas prescrições normativas a fatos pretéritos à sua edição remonta ao tempo das primeiras leis da República Romana. Já *"nos textos de Ulpiano e de Paulo, encontramos a primeira formulação referente à matéria que vale como um esboço de sistema geral. O* ***sentimento natural do princípio da irretroatividade das leis****, realçado pelos arejamentos do Ius Gentium, e por isso mesmo manifesto nos primeiros diplomas republicanos e discutidos pelos mestres do período pré-clássico, passa a experimentar um primeiro ensaio de definição científica: os seus limites são* ***quae judicata, transacta finitave sunt****"*. (realcei)

20. Prosseguindo na evolução histórica do tema, o professor das Arcadas observa que *"quando em 1824, a Constituição do Império do Brasil, no art. 179 n. III, consignou o princípio da irretroatividade das leis, é certo que recebeu a influência do Direito das Nações Cultas, mas, nos seus alicerces, havia mais de seiscentos anos de saber jurídico luso-brasileiro, o qual, no concernente à matéria, se abeberara diretamente na fonte limpa da Doutrina do Ius Quaesitum, conforme o Direito Canônico e os Pós-Glosadores"*, pontuando que já nas Ordenações Afonsinas, datadas de 1446, a temática era abordada.

21. Ainda segundo as lições do eminente catedrático, a Constituição Americana de 1787 *"já havia vedado não só as leis 'ex post facto', de modo geral, senão também, de modo particular, qualquer outra 'impairing the*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

Obligation of Contrats'; e, a seu turno, o Código Austríaco, de 1810, que nisto sobreleva o de Napoleão, tinha disposto no art. 5º que a lei não deveria atingir os 'atos anteriores' e 'os direitos anteriormente adquiridos'".

22. Especificamente em relação ao tratamento dado à matéria em âmbito constitucional, defende Limongi França que, à exceção da Carta outorgada em 1937, a garantia da irretroatividade das leis é preconizada de modo perene em nossa história. Quanto ao ponto, preleciona o autor:

> "As Constituições de 1824 e 1891, determinando que *as leis não podem ser retroativas*, não deixaram margem para a colocação do problema de saber se a regra, no silêncio da lei, é a retroatividade ou a irretroatividade.
>
> (...)
>
> Com as Constituições de 1934, 1946, 1967 e 1988 a despeito de se proibir a ofensa ao Direito Adquirido, ao ato jurídico perfeito e a coisa julgada, não houve proibição alguma à irretroatividade das leis.
>
> (...)
>
> De nossa parte, afirmamos que, não obstante a aparente omissão do texto constitucional sobre este aspecto da matéria, *a regra é a irretroatividade*.
>
> (...)
>
> Com as Constituições de 1934, 1964 [sic] e 1988, embora diversa tenha sido a fórmula adotada no preceito sobre a matéria, sustentamos que o seu conteúdo continua o mesmo.
>
> Os dispositivos dessas Leis Magnas, em suma, vieram atender à regra implicitamente já contida nas de 1824 e 1891, qual seja a de que *as leis não têm efeito retroativo em princípio, podendo entretanto tê-lo, por disposição expressa, se não ofenderem Direito Adquirido*."

23. E quanto ao consenso firmado no seio da doutrina nacional quanto à envergadura constitucional do aludido preceito, aduz o professor Limongi que *"tão arraigada é a noção de que o princípio da*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

irretroatividade das leis tem natureza constitucional, que, mesmo em plena vigência da Carta de 1937, quando o Legislador, intencional e inequivocamente sonegou a esse preceito o caráter em apreço, autores como o Prof. João Franzen de Lima não tergiversaram em afirmar que 'a irretroatividade das leis, mesmo quando não seja cânon constitucional, permanece como princípio científico do direito, princípio orientador dos legisladores e dos juízes'".

24. De fato, a noção de irretroatividade dos comandos normativos possui superlativa relevância ante a relação umbilical que ostenta com o princípio da ***segurança jurídica***.

25. Quanto ao ponto, vale rememorar o que preleciona Canotilho, que ao abordar *"o Princípio do Estado de Direito"* elenca entre os seus *"Subprincípios concretizadores"*, além da *legalidade da administração*, da *proibição do excesso (proporcionalidade em sentido amplo)* e da *proteção jurídica e das garantias processuais*, a *segurança jurídica* como elemento conformador do "*Rule of Law"*.

26. Segundo o constitucionalista português, o princípio geral da segurança jurídica (que engloba dimensões de ordem objetiva e subjetiva – esta última relacionada à ideia de proteção da confiança) está indissociavelmente ligado à ideia de Estado de Direito uma vez que *"[o] homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autónoma e responsavelmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideram os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança como elementos constitutivos do Estado de direito"*.

27. Ao prescrutar a abrangência do princípio da segurança jurídica – que irradia efeitos a todo e qualquer ato estatal, seja ele legislativo, executivo ou judicial – especificamente em relação aos atos normativos, discorre Canotilho sobre os princípios: *i)* da precisão ou determinabilidade das normas jurídicas; *ii)* da proibição de pré-efeitos dos atos normativos; e *iii)* da proibição de normas retroativas.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

28. Quanto a esse último princípio, pontua que *"[a] mudança ou alteração frequente das leis (de normas jurídicas) pode perturbar a confiança das pessoas, sobretudo quando as mudanças implicam efeitos negativos na esfera jurídica dessas mesmas pessoas. O princípio do estado de direito, densificado pelos princípios da segurança e da confiança jurídica, implica, por um lado, na qualidade de elemento objectivo da ordem jurídica, a durabilidade e permanência da própria ordem jurídica, da paz jurídico-social e das situações jurídicas; por outro lado, como dimensão garantística jurídico-subjectiva dos cidadãos, legitima a confiança na permanência das respectivas situações jurídicas"*.

29. Evidente, portanto, a direta relação entre irretroatividade normativa, segurança jurídica e Estado de Direito, consubstanciando-se a referida irretroatividade em instrumento de salvaguarda da estabilização e previsibilidade dos comportamentos juridicamente aceitos, concretizando o valor maior da segurança jurídica que, por sua vez, é elemento conformador da própria noção de Estado de Direito.

30. Assim, bem contextualizado o papel desempenhado pelo princípio em destaque, não há como não concordar com o professor Limongi França: a irretroatividade das leis é a regra.

31. Contudo, há importante exceção, constitucionalmente estabelecida, em relação à norma de natureza penal que venha a ser mais benéfica ao indivíduo quando comparada ao regramento anterior, objeto de revogação.

32. Compartilhando de entendimento universalmente adotado, preconiza o art. 5º, LX, da Constituição da República, que *"a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu"*.

33. A razão de ser da referida exceção é intuitiva e alicerçada, em última análise, no princípio da isonomia: se o Estado compreende não

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

mais necessário o emprego da última *ratio* para reprimir determinado comportamento humano dali por diante, deixando determinada conduta de ostentar carga de lesividade ao bem jurídico tutelado capaz de justificar a incidência da sanção penal (especialmente, mas não exclusivamente, quando for privativa de liberdade), não há porque perpetuar o cumprimento da pena nos moldes em que anteriormente aplicada, ante o absoluto esvaziamento das finalidades da reprimenda respectiva.

34. Ora, se o comportamento antes combatido, passou a ser socialmente tolerado, não subsistem motivos para, através da pena, modificá-lo – em relação ao autor – ou desestimulá-lo – perante a coletividade.

35. Portanto, uma vez estabelecida a compreensão de que, em matéria de direito intertemporal, a irretroatividade das leis é a regra, consubstanciando-se a aplicação pretérita da norma de natureza penal mais benéfica a hipótese de exceção, para bem analisar a eventual (ir)retroatividade das alterações promovidas pela Lei nº 14.230, de 2021 – atendo-nos especificamente aos pontos circunscritos pelo Tema de Repercussão Geral em questão – se deve examinar a natureza das normas modificadas.

36. Dito de forma direta: deve-se investigar se, diante da natureza do ato de improbidade administrativa, *(i)* as normas que o conformam devem ser tratadas de forma semelhante àquelas de natureza penal, ou, se *(ii)* diante das excepcionalidades que caracterizam este ramo do direito punitivo estatal por excelência, improcede a tentativa de aplicação extensiva de suas peculiaridades – tal como a retroatividade benéfica como regra – às normas que, ainda que assemelhadas, inegavelmente são dotadas de genética própria.

37. Diz-se assemelhadas, ante a inegável zona de interseção existente

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

entre o denominado direito administrativo sancionador – ao qual pertence o instituto da improbidade administrativa – e o direito penal. Afinal, ambos são ramos do sistema de responsabilização estatal.

38. Contudo, apesar de integrarem o mesmo sistema, gozam de inafastável autonomia e independência entre si. Autonomia esta que é verdadeira *conditio sine qua non* para existência, constitucionalmente legítima, da responsabilização por ato de improbidade administrativa – tendo em vista que o pensamento em sentido contrário atrairia a incidência do princípio do *"ne bis in idem"* em desfavor desta modalidade de responsabilização específica.

39. Portanto, há que se reconhecer, em certa medida, a autonomia técnico-científica tanto do direito administrativo sancionador, enquanto gênero, quanto da responsabilização por ato de improbidade administrativa, enquanto espécie, demandando a concepção de princípios e regras que lhes sejam próprios (ou adaptados), operando como construtores de uma identidade particular e distintiva em relação aos demais ramos do direito punitivo estatal – e que devem ser construídos a partir de tal perspectiva.

40. Nessa direção, noto que o legislador reformista prescreveu no incluído §4º do art. 1º da novel Lei de Improbidade Administrativa que *"[a]plicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador."* Reconhecida, portanto, a existência de princípios próprios, dotados de peculiaridades em relação às garantias penais.

41. Daí porque, quanto ao ponto, compartilho da posição que me parece tenha sido externada pela Procuradoria-Geral da República em sua manifestação encartada aos autos, no sentido de que o exame a ser empreendido quanto à (ir)retroatividade das alterações legislativas deve ser realizado "caso a caso", ou seja, a partir do cotejo de cada norma

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

específica, não sendo possível estabelecer *a priori* e de forma hermética, sem cogitar a necessidade de adaptações, a simples aplicação direta dos princípios do direito penal ao ato de improbidade administrativa.

42. Acertadamente, pontua o Procurador-Geral da Republica que *"ainda que se admita a integração e aplicabilidade de princípios próprios do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador – como a retroatividade da lei mais benéfica ao réu – há o intérprete de fazer o devido ajustamento da interpretação jurídica dos preceitos advindos daquele ramo especializado, sem desconsiderar valores de envergadura constitucional que norteiam todo o sistema jurídico pátrio"*.

43. Passo, então, à luz de tais premissas norteadoras, à análise individualizada de cada um dos aspectos do tema de repercussão geral em comento.

Da eventual (ir)retroatividade das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 em relação ao elemento subjetivo conformador do ato de improbidade administrativa

44. Como é de amplo conhecimento, em sua redação original, a Lei nº 8.429, de 1992, estabeleceu, em seu Capítulo II, três espécies de atos de improbidade administrativa. Na Seção I (art. 9º), tratou dos *"Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito "*. Na Seção II (art. 10), disciplinou os *"Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário"*. Por fim, na Seção III (art. 11), capitulou os *"Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública"*.

45. Conforme se verifica do *caput* dos arts. 9º e 11, tanto em relação aos atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito, quanto em relação aos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, o Legislador ordinário sempre

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

exigiu a presença do dolo como elemento subjetivo exclusivo para caracterização da conduta como ímproba, para fins de responsabilização específica, em concretização ao comando constitucional de defesa da probidade, insculpido no art. 37, § 4°, da Constituição da República.

46. De outro bordo, para caracterização dos atos de improbidade que causassem prejuízo ao erário, a redação original do *caput* do art. 10 da Lei nº 8.429, de 1992, admitia, para além do dolo, a suficiência da culpa.

47. Por clareza, confira-se o teor da aludida disposição legal:

> *Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa* ***ou culposa****, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:* (grifei)

48. Com a edição da Lei nº 14.230, de 2021, não apenas o *caput* do aludido artigo foi alterado para suprimir a menção à culpa como elemento anímico capaz de ensejar a caracterização do ato de improbidade que cause prejuízo ao erário. Para além de tal supressão, incluiu-se dispositivo especificamente destinado à estabelecer a presença do dolo como "elementar do tipo" do ato de improbidade, além de normativo destinado à sua conceituação, bem como diversas prescrições voltadas a afastar, *a priori*, a sua caracterização. Vejamos as principais modificações legais quanto à matéria:

> *Art. 1º. Caput.*
>
> *§ 1º* ***Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas*** *tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.*
>
> *§ 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****.*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

> *3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem* ***comprovação de ato doloso com fim ilícito****, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.*
>
> *Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra* ***dolosamente*** *para a prática do ato de improbidade.*
>
> *Art. 10. Caput.*
> *(...)*
> *§ 2º A mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica não acarretará improbidade administrativa, salvo se comprovado* ***ato doloso*** *praticado com essa finalidade.*
>
> *Art. 11. Caput.*
> *(...)*
> *§ 5º Não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a* ***aferição de dolo com finalidade ilícita*** *por parte do agente.*
>
> *Art. 17-C. Caput.*
> *(...)*
> *§ 1º A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade.*
>
> *Art. 21. Caput.*
> *(...)*
> *§ 2º As provas produzidas perante os órgãos de controle e as correspondentes decisões deverão ser consideradas na formação da convicção do juiz, sem prejuízo da análise acerca do dolo na conduta do agente.*

49. Ante a plêiade de dispositivos incluídos, destinados diretamente a estabelecer novos contornos ao elemento anímico do ato de improbidade, resplandece com clareza solar a intenção do legislador

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

reformista em extirpar qualquer possibilidade de subsunção de condutas praticadas de forma culposa à figura da improbidade administrativa.

50. Em tal contexto, com as devidas vênias à douta Procuradoria-Geral da República, não reputo adequado cogitar cenário de *"continuidade normativo-sancionadora das novas figuras típicas"*. Respeitando as opiniões em contrário, não há como equiparar a ideia da *"culpa grave"*, anteriormente capaz de ensejar a aplicação do art. 10 da LIA, ao dolo exigido pelos novos contornos estabelecidos através da Lei nº 14.230, de 2021.

51. À toda evidência, as inovações legais objetivaram romper com a normatização anteriormente estabelecida em relação ao elemento subjetivo necessário à caracterização do ato ímprobo. O que resta é examinar, à luz das balizas estabelecidas linhas atrás, notadamente quanto à necessidade de se atentar para a identificação de eventual peculiaridade distintiva entre a caracterização do elemento anímico conformador da conduta ímproba e aquele tipificador do ilícito penal, se a inovação em espeque deve ser aplicada aos fatos anteriores à sua edição – considerando a necessidade de aplicação, com eventual adaptação, dos princípios do direito penal ao direito administrativo sancionador.

52. Antecipo, desde logo, que, a meu sentir, a resposta deve ser afirmativa, ou seja, pela aplicação retroativa dos novos contornos conformadores do elemento anímico que a Lei nº 14.230, de 2021, passou a exigir para caracterização do ato ímprobo.

53. Isso porque, promovendo o aludido cotejo entre as peculiaridades do direito administrativo sancionador, de um lado, e os conceitos de culpa e dolo segundo o direito penal, de outro, não vislumbro traço distintivo suficiente para afastar a incidência do princípio da retroatividade da lei mais benéfica à espécie.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

54. A ideia de distinção, de certa forma antagônica, entre a culpa e o dolo como elementos anímicos exigíveis para imputação de uma consequência jurídica pelo cometimento de um ato ilícito é uníssona em todo o sistema de responsabilidade jurídica de cunho subjetivo.

55. Não apenas no universo do direito administrativo sancionador e do direito penal, mas na teoria da responsabilidade subjetiva de forma geral – seja ela civil, administrativa ou penal –, a culpa caracteriza-se, em linhas gerais, pela conduta praticada de forma consciente, contudo, eivada pela negligência, imprudência ou imperícia. Por sua vez, a noção dolo exige, para além da consciência, a vontade livre e desembaraçada de se atingir o resultado contrário à prescrição normativa.

56. Não olvidando as gradações que particularizam um elemento anímico e outro em cada ramo do direito, como, *v.g*. as noções de *"culpa grave"*, *"culpa consciente"*, *"dolo eventual"*, *"dolo direto"*, trata-se de conceitos distintos – *não se admitindo em qualquer seara o conglobamento de um pelo outro, como defende a PGR* –, sendo o dolo invariavelmente digno de maior nível de reprovação jurídica em relação à culpa.

57. E, não apenas no âmbito do direito penal, mas na seara do direito punitivo como um todo, diante do seu menor grau de reprovabilidade, o comportamento culposo é punido apenas de modo excepcional, quando expressamente previsto pela legislação sancionadora. Ainda em razão dessa apontada excepcionalidade, não raras vezes, mesmo quando expressamente prevista em lei, a modalidade de responsabilização culposa tem sua constitucionalidade posta em xeque, a depender da relevância do bem jurídico tutelado e do ramo do direito punitivo incumbido da respectiva tutela.

58. Portanto, ao analisar as alterações promovidas pela Lei nº 14.230, de 2021, a partir de tal conjuntura, considerando, de um lado, a manifesta intenção do Poder Legislativo, enquanto conformador do *jus puniendi*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

estatal em não mais tipificar como ato de improbidade administrativa a conduta praticada na modalidade culposa; e, de outro lado, o traço comum de excepcional responsabilização pela prática de ato culposo no âmbito do sistema punitivo estatal, de modo geral; não vislumbro como afastar, por unidade sistêmica, a incidência do princípio da retroatividade da norma ulterior mais benéfica à situação jurídica em análise.

59. Não mais havendo intenção do Estado em reprimir pelo sistema de combate à improbidade administrativa condutas culposas, esvazia-se por completo a teleologia da norma anterior. Esvaziamento este que, associado à aludida excepcionalidade dessa categoria de ilícito no sistema punitivo em geral, ensejaria, pela insistência na continuidade de aplicação da regra anterior, situação de inequívoca violação ao princípio constitucional da isonomia.

60. Ante o exposto, em relação ao primeiro item do Tema RG nº 1.199, entendo que deve ser fixado, para fins de aplicação da Repercussão Geral, o seguinte entendimento: *as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 em relação ao elemento subjetivo apto a configurar o ato de improbidade administrativa, inclusive na modalidade do artigo 10 da LIA, aplicam-se aos processos em curso e aos fatos ainda não processados*.

61. Diante da proteção constitucional à coisa julgada, nos termos do art. 5º, XXXVI, da Carta de 1988, *a aplicação da referida tese, quando cabível, aos processos já transitados em julgado, dependerá do manejo da respectiva ação rescisória, nos termos do art. 525, §§ 12 a 15 do CPC/2015*.

Do cabimento da ação rescisória na espécie

62. Quanto ao cabimento dessa hipótese de ação rescisória, especificamente prevista nos §§ 12 a 15 do art. 525 do CPC de 2015, ao caso em análise, entendo pertinente rememorar que, no ponto, o denominado "*Código Fux*" acolheu posicionamento que já vinha sendo

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

construído em âmbito pretoriano desde a inclusão do parágrafo único do art. 741 no Código de Processo Civil de 1973, por meio da Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001.

63. O aludido dispositivo inaugurara o tratamento legislativo do tormentoso tema da coisa julgada inconstitucional, abordando inicialmente a possibilidade de a matéria ser ventilada no âmbito da defesa do executado, por meio do manejo dos embargos à execução.

64. A partir da interpretação jurisprudencial do dispositivo, estabeleceu-se linha de corte temporal-cronológica para orientar o operador do direito quanto ao instrumento jurídico adequado a veicular pretensão contrária à execução do título que se descortinara inconstitucional.

65. Nos casos em que o título venha a ser formado ***antes*** da decisão do Supremo Tribunal Federal que promova a análise da constitucionalidade da norma que embasou a decisão exequenda — declarando a sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade — em sentido contrário àquele aplicado no caso concreto, o instrumento jurídico adequado a obstar a sua execução seria a ***ação rescisória***.

66. Por outro lado, nas situações em que o título venha a ser formado ***depois*** da decisão do Supremo Tribunal Federal que promova a análise da constitucionalidade da norma que embasou a decisão exequenda — declarando a sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade — em sentido contrário àquele aplicado no caso concreto, a alegação de inexigibilidade do título poderia seria deduzida através dos ***embargos à execução***, que já seriam instrumento jurídico adequado e suficiente a obstar o prosseguimento da pretensão executória.

67. À propósito do tema, vale realçar que esta sistemática teve a sua constitucionalidade reconhecida por esta Excelsa Corte ao apreciar o RE

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

nº 611.503-RG/SP (causa-piloto do Tema nº 360 do ementário da Repercussão Geral), precedente que teve como relator originário o saudoso Ministro Teori Zavascki e como redator para o acórdão o e. Ministro Edson Fachin. A título ilustrativo, colaciono a ementa do aludido julgado:

> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COISA JULGADA INCONSTITUCIONAL. ARTIGO 741, PARÁGRAFO ÚNICO, E ARTIGO 475-L, PARÁGRAFO PRIMEIRO, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. ARTIGO 525, PARÁGRAFO PRIMEIRO, INCISO III, PARÁGRAFOS 12 E 14, E ARTIGO 535, PARÁGRAFO 5º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015.
>
> 1. São constitucionais as disposições normativas do parágrafo único do art. 741 do CPC, do § 1º do art. 475-L, ambos do CPC/73, bem como os correspondentes dispositivos do CPC/15, o art. 525, § 1º, III e §§ 12 e 14, o art. 535, § 5º.
>
> 2. Os dispositivos questionados buscam harmonizar a garantia da coisa julgada com o primado da Constituição, agregando ao sistema processual brasileiro, um mecanismo com eficácia rescisória de sentenças revestidas de vício de inconstitucionalidade qualificado.
>
> 3. São consideradas decisões com vícios de inconstitucionalidade qualificados: (a) a sentença exequenda fundada em norma reconhecidamente inconstitucional, seja por aplicar norma inconstitucional, seja por aplicar norma em situação ou com sentido inconstitucionais; (b) a sentença exequenda que tenha deixado de aplicar norma reconhecidamente constitucional.
>
> 4. Para o reconhecimento do vício de inconstitucionalidade qualificado exige-se que o julgamento do STF, que declara a norma constitucional ou inconstitucional, tenha sido realizado em data anterior ao trânsito em julgado da sentença exequenda.
>
> 5. Recurso extraordinário a que se nega provimento.
>
> (RE nº 611.503-RG/SP, Rel. Min. Teori Zavascki, Red. Do Acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

20/08/2018)

68. A razão distintiva empregada pela jurisprudência e aperfeiçoada pelos autores do Novo Código de Processo Civil é lógica: ***(i)*** **de um lado**, quando a decisão exequenda se forma ***antes*** da edição do precedente de eficácia vinculante que reconheça, em sentido contrário àquele aplicado no caso concreto, a (in)constitucionalidade da norma que fundamenta o título executivo, por óbvio, ***não se lhe poderia imputar, à época de sua formação, qualquer mácula***; e, ***(ii)*** **de outro bordo**, quando a decisão exequenda se forma ***depois*** da edição do precedente de eficácia vinculante que, em sentido contrário àquele aplicado no caso concreto, reconheça a (in)constitucionalidade da norma que fundamenta o título executivo, a decisão vinculante já era (ou deveria ser) por todos conhecida e aplicada, razão pela qual ***já se lhe poderia imputar, à época de sua formação, a pecha de inconstitucional – já nascendo, assim, inexigível***;

69. Avançando na sistemática normativa, a partir, inclusive, das balizas jurisprudenciais mencionadas, o Novo Código de Processo Civil passou a disciplinar essa modalidade de ação rescisória de modo mais pormenorizado, da seguinte forma:

> *Art. 525. Transcorrido o prazo previsto no art. 523 sem o pagamento voluntário, inicia-se o prazo de 15 (quinze) dias para que o executado, independentemente de penhora ou nova intimação, apresente, nos próprios autos, sua impugnação.*
>
> *§ 1º Na impugnação, o executado poderá alegar:*
>
> *(...)*
>
> *III - inexequibilidade do título ou inexigibilidade da obrigação;*
>
> *(...)*
>
> *§ 12. Para efeito do disposto no inciso III do § 1º deste artigo, considera-se também inexigível a obrigação reconhecida em título executivo judicial fundado em lei ou ato normativo considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, ou fundado em aplicação ou interpretação da lei ou do ato normativo tido pelo Supremo Tribunal Federal como incompatível com a Constituição*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

> *Federal, em controle de constitucionalidade concentrado ou difuso.*
>
> *§ 13. No caso do § 12, os efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal poderão ser modulados no tempo, em atenção à segurança jurídica.*
>
> *§ 14. A decisão do Supremo Tribunal Federal referida no § 12 deve ser anterior ao trânsito em julgado da decisão exequenda.*
>
> *§ 15. Se a decisão referida no § 12 for proferida após o trânsito em julgado da decisão exequenda, caberá ação rescisória, cujo prazo será contado do trânsito em julgado da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal.*

70. ***In casu,*** a dúvida que poderia pairar quanto à incidência da sistemática à espécie gravita em torno da qualificação, ou não, dos títulos executivos lastreados em decisões condenatórias por ato de improbidade na modalidade culposa, com base na norma anterior, como sendo ***"título executivo judicial fundado em lei ou ato normativo considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, ou fundado em aplicação ou interpretação da lei ou do ato normativo tido pelo Supremo Tribunal Federal como incompatível com a Constituição Federal, em controle de constitucionalidade concentrado ou difuso"*, conforme dispõe o § 12 do art. 525 do CPC de 2015**.

71. **No ponto, não olvido que, à toda evidência, não estamos a declarar a inconstitucionalidade do antigo regramento**, que previa expressamente a figura da improbidade culposa na espécie prevista pelo art. 10 da Lei nº 8.429, de 1992, em sua redação anterior. **Entendo, contudo, que a partir da tese fixada para fins de Repercussão Geral, o título executivo alicerçado no ordenamento revogado passa a estar "*fundado em aplicação ou interpretação da lei ou do ato normativo tido pelo Supremo Tribunal Federal como incompatível com a Constituição Federal, em controle de constitucionalidade difuso*"**. (grifei)

72. **É que, ao se reconhecer que a retroatividade das novas normas, especificamente quando alteram o regramento do elemento subjetivo**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

caracterizador do ato de improbidade, é solução interpretativa que se compatibiliza com o Texto Constitucional. Assim, a *contrario sensu*, entendo que a continuidade da "*aplicação ou interpretação da lei*" anterior se mostra "*incompatível com a Constituição Federal*". Pensar de modo diverso, com a devida vênia, necessariamente levaria ao reconhecimento, no ponto, da ultratividade de efeitos da lei revogada, que continua a reger o caso concreto — em perspectiva que rechaça a retroação da lei posterior mais benéfica.

73. Daí porque entendo que o título exequendo passa a estar *fundado em aplicação ou interpretação da lei tida pelo Supremo Tribunal Federal como incompatível com a Constituição Federal.* Portanto, cabível, em tese, a ação rescisória na espécie.

Da eventual (ir)retroatividade das alterações promovidas pela Lei nº 14.230, de 2021, em relação aos prazos de prescrição geral e intercorrente

74. De acordo com a lição sempre lembrada de Agnelo Amorim Filho, a prescrição está umbilicalmente ligada à existência de uma *pretensão*, cujo conceito moderno foi moldado por Windscheid, que a define como sendo *"a actio do direito romano e do direito comum desprovida de todo aparato processual"*. Diversamente do fenômeno que caracteriza a decadência, a prescrição não tem como consequência jurídica a extinção do direito material em si. Como ensina o professor paraibano, a prescrição fulmina a *pretensão*, a qual, por sua vez, nasce com a *violação do direito subjetivo* por quem, estando numa posição jurídica de sujeição em relação ao titular do direito, adota comportamento antijurídico.

75. Este entendimento foi assimilado pelo Código Civil de 2002, que prescreve em seu art. 189 que *"[v]iolado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206"*.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

76. Ao identificar a incidência da prescrição sobre a pretensão, ou seja, sobre o direito que fora objeto de violação, por decorrência lógica, exsurge a correlação direta entre prescrição e os denominados *"direitos a uma prestação"*, uma vez que somente estes seriam suscetíveis de resistência pela conduta do sujeito passivo, sobre quem recai o dever de satisfazer a prestação, positiva (dar ou fazer) ou negativa (abster-se).

77. Assim compreendidos os contornos do instituto em análise, chega-se à conclusão de que, diversamente do que ocorre com os *"direitos potestativos"*, apenas os direitos a uma prestação estão sujeito à violação, portanto, são aptos a ensejar o nascimento de uma pretensão, a qual, por sua vez, sujeita-se à extinção, pela prescrição, se não exercida nos prazos legalmente estabelecidos.

78. Portanto, para que se possa cogitar da prescrição, é preciso que se tenha como eventos jurídicos temporalmente encadeados em ordem sucessiva: *i)* a aquisição de um direito subjetivo a uma prestação; *ii)* a violação daquele direito subjetivo pelo sujeito passivo; *iii)* o consequente surgimento da pretensão (*actio nata*), a demandar a atuação do titular do direito violado; e, por fim, *iv)* a inação deste titular que, consciente da violação sofrida, permanece inerte por considerável decurso de tempo legalmente estabelecido.

79. Nesse diapasão, antes de ser antijurídico – porque atentatório à previsibilidade dos comportamentos, e, portanto, à segurança jurídica e à própria noção de Estado de Direito – cogitar a aplicação retroativa de um novo prazo prescricional, fulminando pretensões, de modo anacrônico, pelo decurso de lapsos temporais que sequer eram de conhecimento do sujeito que deveria agir (mas não o sabia), a meu sentir, é ilógico, por atentar contra a própria ordem natural das coisas.

80. Atendo-nos, contudo, à análise jurídica, recordo as balizas preliminarmente estabelecidas ao tratar do princípio da irretroatividade

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

normativa enquanto garantia constitucional dotada de superlativa relevância, na medida em que se configura em verdadeiro instrumento concretizador do princípio da segurança jurídica, em suas três dimensões, pois conforme observa o e. Ministro Roberto Barroso em âmbito doutrinário, a segurança jurídica *"envolve três planos diversos: institucional, objetivo e subjetivo"*. Estes são assim delineados pelo eminente Ministro:

> "No plano *institucional*, a segurança exige a existência de instituições estatais dotadas de poder e de garantias, aptas a fazer funcionar o Estado de direito, impondo a supremacia da lei e sujeitando-se a ela. A **estabilidade mínima das normas jurídicas** começa pela própria Constituição, que tem vocação de permanência e é dotada de rigidez, o que dificulta sua alteração."
>
> (...)
>
> "No plano *objetivo*, a segurança jurídica envolve a clareza e inteligibilidade dos enunciados normativos, para que que não haja dúvida quanto às condutas exigidas; a **anterioridade das normas em relação aos fatos que pretendem reger; e sua não retroatividade, com respeito às situações já constituídas.**"
>
> (...)
>
> "No plano *subjetivo*, a segurança jurídica tutela a proteção da confiança das pessoas, isto é, as **expectativas legítimas e a preservação de determinados efeitos de atos praticados no passado**, ainda que venham a ser reputados inválidos." (grifei)

81. Acerca da apontada inter-relação entre a irretroatividade normativa e a segurança jurídica, cito excerto de obra clássica dos professores Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco, que bem abordam o ponto, reportando-se a ensinados de José Afonso da Silva, *in verbis*:

> ""*A preservação da eficácia da lei velha em relação às situações consumadas sob o regime desta é um culto ao valor, constitucionalmente assegurado, da segurança jurídica (Const., art.*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

> *5º, caput). Seria ultrajante ao princípio democrático presente no Estado-de-direito imposição de uma lei nova capaz de desalojar o sujeito de uma dessas situações, frustrando com isso sua legítima expectativa da estabilidade dessas situações.* ***A segurança jurídica consiste no "conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida (José Afonso da Silva)****."* (grifei)

82. Na mesma trilha, rememoro a doutrina de Canotilho, que ao discorrer sobre a segurança jurídica enquanto *"Subprincípio concretizador"* do Estado de Direito, extrai do seu conteúdo os seguintes princípios conformadores da atuação legislativa: *i)* precisão ou determinabilidade das normas jurídicas; *ii)* proibição de pré-efeitos dos atos normativos; e *iii)* ***proibição de normas retroativas***. Evidente, portanto, a centralidade que a irretroatividade normativa ocupa em relação à segurança jurídica para o jurista português.

83. E se a irretroatividade normativa busca concretizar o princípio da segurança jurídica, outra não é a razão de ser dos próprios institutos da prescrição e da decadência – cujas retroatividade das alterações ora se analisa.

84. Por todos, valho-me das lições do professor Humberto Theodoro Júnior, que em obra específica acerca dos institutos assevera que *"apartando-se dos aspectos éticos que o direito não pode controlar por inteiro, o fundamento principal, senão único, para sustentar o instituto da prescrição é, mesmo, o da segurança das relações jurídicas, cuja estabilidade se recomenda ainda quando não se ajuste com rigor e por inteiro ao ideal de justiça."*.

85. Há, portanto, um inegável e indissociável entrelaçamento entre a irretroatividade normativa, a observância dos prazos prescricionais e a construção de uma sociedade pacificada pela preservação da garantia de segurança jurídica – valor este conformador da própria noção de Estado

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

de Direito.

86. Nessa linha de intelecção, a meu sentir, aplicar retroativamente um novo prazo prescricional é violar duplamente a segurança jurídica. É, portanto, situação cogitável apenas em casos excepcionalíssimos, como, *v.g*. eventual *abolitio criminis*. E, como toda norma de exceção, deve ter sua interpretação/aplicação adstrita ao universo mais restrito possível, não havendo espaço para extensão, neste particular, da regra admitida exclusivamente na seara penal ao campo do direito administrativo sancionador.

87. No ponto, entendo pertinente trazer à colação a compreensão do professor Humberto Theodoro Júnior, que ao examinar a questão da prescrição e do direito intertemporal no âmbito civil, historia:

> "A questão mais complicada de que se tem ocupado a doutrina é como fazer a conciliação entre as parcelas do tempo prescricional que se passaram sob regimes de leis diversas.
>
> Savigny e Windscheid, entre outros, tentaram equacionar o conflito. Para Savigny, a lei nova que aumento o prazo deve ser aplicada imediatamente; e a que o diminui faz que o prazo reduzido comece a ser contado do início da vigência da inovação, desconsiderando-se o tempo já escoado. Para Windscheid, tanto numa como notra hipótese, dever-se-ia computar o tempo já transcorrido, com certos temperamentos: a soma dos dois períodos não poderia ser maior do que o prazo anterior nem menor que o prazo atual; e de maneira alguma a lei nova poderia provocar a consumação do prazo em data anterior à sua vigência."

88. Examinando especificamente a regra de transição prevista no art. 2.028 do novo Código Civil de 2002 e os problemas que sua aplicação retroativa poderia ensejar, o doutrinador enfatiza:

> "Uma coisa é certa: não se pode de forma alguma, a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

pretexto de não transcorrido a metade do prazo antigo, aplicar-se retroativamente o prazo menor da lei nova a contar do nascimento da pretensão. Isto acarretaria a consumação da prescrição em date até mesmo anterior à vigência do novo Código. Imagine-se uma causa de reparação de ato ilícito, cujo prazo prescricional se reduziu de vinte para três anos. Se o evento danoso se passou cinco ou seis anos antes do novo Código, a se aplicar desde o início o lapso trienal, este estaria vencido muito tempo antes da vigência da lei inovadora. É claro que não se pode aceitar uma interpretação que conduza a um resultado injurídico como esse."

89. Prosseguindo na análise do tema, assevera em arremate:

"Mesmo não havendo ato jurídico perfeito ou direito adquirido a proteger, a lei nova não pode surpreender o titular de situações jurídicas, operando retroativamente. Segundo antigas e consolidadas concepções de direito intertemporal, há dois grandes princípios dominando esse segmento do saber jurídico:

1º) o princípio de *não retroatividade* da lei; e

2º) o princípio do *efeito imediato* da lei.

Pelo primeiro, a lei nova não deve ser aplicada aos fatos anteriores à sua entrada em vigor. Inspira-se o princípio na necessidade de dar segurança às situações validamente estabelecidas sob império da lei velha, pois não seria justo, mas arbitrário, golpear o interessado com medidas de consequências negativas que não prevaleciam ao tempo em que o evento ocorreu.

(...)

Outrossim, pelo segundo princípio do direito intertemporal, a lei nova deve ser aplicada a todos os fatos posteriores à sua entrada em vigor. Delimitando a incidência da lei velha e assegurando a área de atuação da lei nova, o princípio garante a unidade da legislação e impõe, para o futuro, a inovação normativa, sem prejudicar os efeitos dos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

fatos anteriores à sua vigência."

90. Neste sentido, realço dois importantes precedentes desta Excelsa Corte que, apesar de relacionados ao exame da aplicação de forma retroativa de novos prazos decadenciais, são de todo aplicáveis à espécie, ante a ausência de distinção, em relação ao ponto em debate, entre os institutos (da prescrição e da decadência). Trata-se do RE nº 626.489/SE, de relatoria do e. Ministro Roberto Barroso, j. 16/10/2013; e do RMS nº 25.856/DF, relatado pelo e. Ministro Eros Grau, j. 09/03/2010.

91. Apesar das peculiaridades inerentes à situação vertida no RE 626.489-RG/SE – no âmbito do qual questionava-se os limites de retroação de prazo que seria desfavorável ao administrado – chamo à atenção para o que asseverou o eminente Relator, em exame expressamente voltado, também, à contagem de novos prazos prescricionais.

> *"De fato, a lei nova que introduz prazo decadencial ou prescricional não tem, naturalmente, efeito retroativo. Em vez disso, deve ser aplicada de forma imediata, inclusive quanto às situações constituídas no passado. Nesse caso, o termo inicial do novo prazo há de ser o momento de vigência da nova lei ou outra data posterior nela fixada. O raciocínio é o mesmo estabelecido em precedentes do Supremo Tribunal Federal relativos à aplicação do art. 54 da Lei n° 9.784/19999."*

92. Na ocasião, ao acompanhar o Relator, o saudoso Ministro Teori Zavascki fez questão de registrar que *"[e]ssa é jurisprudência histórica do Supremo Tribunal Federal, em matéria de direito intertemporal, em face de leis sobre decadência e prescrição. O Ministro Barroso citou alguns precedentes e poder-se-ia citar mais outros: Recurso Extraordinário nº 37.223, Ministro Luiz Gallotti, de 1958, sobre prescrição extintiva, que, na verdade, é decadência; também há a Ação Rescisória nº 905, de 1978, Ministro Moreira Alves; o Recurso Extraordinário nº 93.110, Xavier de Albuquerque, de 1980; e a Ação Rescisória nº 1.025, Ministro Xavier de Albuquerque, de 1981"*.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

93. Partilhando da compreensão estabelecida por esta Excelsa Corte nos precedentes citados, penso que a questão da incidência de novos prazos prescricionais ou decadenciais a situações jurídicas anteriores deve observar o que Canotilho denomina de *"retroactividade inautentica"* ou *"retrospectividade"*. Segundo o constitucionalista português:

> "[...] fala-se em **retroactividade inautêntica** quando uma norma jurídica incide sobre situações ou relações jurídicas já existentes embora a nova disciplina jurídica pretenda ter efeitos para o futuro.
>
> Os casos de **retroactividade autêntica** em que uma norma pretende ter efeitos sobre o passado (eficácia *ex tunc*) devem distinguir-se dos casos em que uma lei, pretendendo vigorar para o futuro (eficácia *ex nunc*), acaba por <<tocar>> em situações, direitos ou relações jurídicas desenvolvidos no passado mas ainda existentes." (grifos no original)

94. Verifico, ainda, que idêntica *ratio* foi adotada no plano legislativo por ocasião da instituição da prescrição intercorrente no âmbito das execuções em geral pelo Código de Processo Civil de 2015. É o que se conclui da leitura conjunta dos arts. 921, III, §§ 1º, 2º e 4º, 924, V, e 1.056 da nova lei adjetiva cível. *In verbis:*

> ***Art. 921**. Suspende-se a execução:*
>
> *(...)*
>
> *III - quando não for localizado o executado ou bens penhoráveis;*
>
> *(...)*
>
> *§ 1º Na hipótese do inciso III, o juiz suspenderá a execução pelo prazo de 1 (um) ano, durante o qual se suspenderá a prescrição.*
>
> *§ 2º Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano sem que seja localizado o executado ou que sejam encontrados bens penhoráveis, o juiz ordenará o arquivamento dos autos.*
>
> *(...)*
>
> *§ 4º O termo inicial da prescrição no curso do processo será a*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

> *ciência da primeira tentativa infrutífera de localização do devedor ou de bens penhoráveis, e será suspensa, por uma única vez, pelo prazo máximo previsto no § 1º deste artigo.*
>
> > ***Art. 924**. Extingue-se a execução quando:*
> > *(...)*
> > *V - ocorrer a prescrição intercorrente.*
> >
> > ***Art. 1.056.** Considerar-se-á como termo inicial do prazo da prescrição prevista no art. 924, inciso V, inclusive para as execuções em curso, a data de vigência deste Código.*

95. Quanto ao ponto, não olvidamos as discussões travadas no âmbito do Superior Tribunal de Justiça quanto às hipóteses de abrangência do dispositivo, que foi objeto de interpretação jurisprudencial restritiva em sede de análise pela sistemática do Incidente de Assunção de Competência (REsp nº 1.604.412/SC, Rel. Min. Marco Aurélio Belize, j. 27/06/2018, causa-piloto do IAC nº 1).

96. Pontua-se, apenas, que a controvérsia instalada na Corte Cidadã orbitava em torno da compreensão que se tinha quanto à existência de substancial inovação normativa: aquele(a)s que compreendiam que o CPC de 2015 não trouxe alterações à temática da prescrição intercorrente se posicionaram, a rigor, pela ausência de conflito de leis no tempo; já aquele(a)s que vislumbravam substancial modificação em relação à matéria, se manifestaram pela retroatividade mitigada das novas regras. Verifica-se, portanto, a meu sentir, plena consonância de ambas as correntes com as premissas aqui propugnadas.

97. E, no que pertine especificamente aos novos prazos de prescrição intercorrente estabelecidos pelo legislador reformista, não há espaço para dúvidas: trata-se de substancial alteração, que inaugura, com irrefutável ineditismo, a possibilidade do fenômeno da prescrição intercorrente no sistema processual de defesa da probidade.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

98. De outro bordo, apesar das razões que nos levam a afastar a incidência retroativa dos novos prazos prescricionais estabelecidos pelo legislador – sendo mais adequado atribuir à novel legislação a eficácia retrospectiva, acima mencionada –, não se pode olvidar a existência de situações fáticas no seio das quais a aplicação inflexível, especificamente do novo prazo de prescrição geral, ensejará excessiva dilação do lustro prescricional, quando considerada a data em que se encerraria a contagem pela regra anterior.

99. Especificamente em relação ao novo prazo de prescrição geral, entendo pertinente trazer à colação as ponderações feitas em âmbito doutrinário pelo eminente decano, o Ministro Gilmar Mendes, quanto à necessidade de estabelecimento de um regime de transição para salvaguardar a própria segurança jurídica em cenários de alterações normativas abruptas:

> "A revisão radical de determinados modelos jurídicos ou a adoção de novos sistemas ou modelos suscita indagações relevantes no contexto da segurança jurídica, tornando imperativa adoção de cláusulas de transição nos casos de mudança radical de um dado instituto ou estatuto jurídico.
>
> Daí porque se considera, em muitos sistemas jurídicos, que, em casos de mudança de regime jurídico, a não adoção de cláusulas de transição poderá configurar omissão legislativa inconstitucional grave."

100. Na mesma trilha, leciona Canotilho que:

> "A aplicação das leis não se reconduz, de formal radical, a esquemas dicotómicos de estabilidade/novidade. Por outras palavras: entre a permanência indefinida da disciplina jurídica existente e a aplicação incondicionada da nova normação, existem soluções de compromisso plasmadas em **normas ou disposições transitórias** (cfr. CRP, arts. 290.º e segs.; Código

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

> Civil, art. 12.º; Código Penal, art. 2.º).
>
> (...)
>
> No plano do direito constitucional, o princípio da protecção da confiança justificará que o Tribunal Constitucional controle a conformidade constitucional de uma lei, analisando se era ou não *necessária* e *indispensável* uma disciplina transitória, ou se esta regulou, de forma *justa, adequada e proporcionada*, os problemas resultantes da conexão de efeitos jurídicos da lei nova a pressupostos – posições, relações, situações – anteriores e subsistentes no momento de sua entrada em vigor."

101. Em semelhante sentido, ao analisar os reflexos de aplicação da regra estabelecida pelo art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Maria Helena Diniz elenca o seguinte cânone balizador de uma necessária regra de transição entre as normas que se sucedem no tempo em matéria de prescrição e decadência:

> "A nova lei sobre prazo prescricional aplica-se desde logo se o aumentar, embora deva ser computado o lapso temporal já decorrido na vigência da norma revogada. Se o encurtar, o novo prazo de prescrição começará a correr por inteiro a partir da lei revogadora, salvo disposição legal em contrário (p. ex., arts. 2.028, 2.029 e 2.030 do novo CC). Se o prazo prescricional já se ultimou, a nova lei que o alterar não o atingirá."

102. Na mesma direção, por conter temperamentos que reputamos mais adequados ao caso *sub oculis*, realçamos uma vez mais a posição de Humberto Theodoro Júnior, para quem a razão está com Paul Roubier, ao sintetizar em obra clássica acerca dos efeitos da lei nova sobre o prazo prescricional em curso o seguinte entendimento:

> "no caso de a lei nova abreviar o prazo para prescrever, a nova disposição não poderá ser aplicada imediatamente ao prazo em curso, sem o risco de ser retroativa; com efeito, o novo

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

> prazo poderia já ter-se completado sob a lei anterior. Por isso, começa-se a contar o prazo novo (reduzido) a partir da data de vigência da lei nova. Todavia, sua fluência será adicionada ao tempo transcorrido durante a lei anterior e a soma não poderá ultrapassar o prazo maior, ou seja, aquele estipulado pela lei revogada. O prazo novo (menor) será interrompido no momento em que sua soma com o lapso anterior completar o tempo previsto na lei revogada. Somente correrá todo o prazo previsto na lei nova quando o seu termo se der antes de perfazer o tempo da lei velha."

103. A partir de tais diretrizes interpretativas, verifica-se que o cerne da questão relacionada ao prazo de prescrição geral a ser aplicado na espécie orbita em torno da compreensão que se alcance quanto à natureza da nova regra prevista no caput do art. 23 da Lei nº 8.429, de 1999, com a redação dada pela Lei nº 14.233, de 2021: se o novo regramento enseja a redução ou ampliação dos prazos prescricionais quando comparado à norma anterior. Essa a premissa que orienta o intérprete na solução do conflito normativo intertemporal entre normas prescricionais.

104. Daí ressai um fator de complexidade adicional para exame do novo regramento, considerando que *em função da alteração do marco inicial da contagem do prazo de prescrição geral* – atualmente uniforme e universalmente inaugurado na data em que praticada a conduta, diversamente do ocorria no regime anterior, que protraia *o dies a quo* para momento futuro – *haverá hipóteses em relação as quais o novo prazo abreviará o momento em que perfectibilizada a prescrição, e haverá hipóteses em relação as quais o novo prazo dilatará a chegada do termo final*. Portanto, diante dessa alteração do termo inicial, não se consegue classificar o novo interstício, *a priori*, como redutor ou ampliativo do lustro prescricional geral.

105. Fato é que, atendo-se apenas aos prazos estipulados pelas sistemáticas anterior e atual – olvidando-se os respectivos termos iniciais – o lapso temporal anterior – fixado em 5 (cinco) anos – é menor do que o

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

atual – estipulado em 8 (oito) anos.

106. Nesse contexto, penso que a interpretação que melhor adequa os cânones interpretativos ao caso em análise aponta para a aplicação imediata do novo prazo de prescrição geral, previsto no caput do artigo 23 da Lei nº 8.429, de 1992, alterado pela Lei nº 14.230, de 2021, inclusive com sua incidência aos fatos pretéritos à sua edição, quando o decurso do lapso prescricional não tiver ainda se iniciado pela sistemática anterior. Contudo, se a prescrição do direito de ação já havia se iniciado quando do advento da alteração promovida pela Lei nº 14.230, de 2021, aplica-se o princípio da ultratividade da norma anterior, ou seja, prevalece o prazo prescricional de cinco anos já em curso.

107. À luz de todo o exposto, em relação ao segundo item do Tema RG nº 1.199, entendo que deve ser fixado, para fins de aplicação da Repercussão Geral, o seguinte entendimento: ***i)*** *as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 em relação aos novos prazos de prescrição intercorrente aplicam-se de maneira imediata, inclusive aos processos em curso e aos fatos ainda não processados, tendo como termo inicial, nestes casos, a data de entrada em vigor da inovação legislativa;* ***ii)*** *o novo prazo de prescrição geral, previsto no caput do artigo 23 da Lei 8.429/1992, alterado pela Lei 14.230/2021, tem aplicação imediata, inclusive quanto a fatos pretéritos. Contudo, se a prescrição do direito de ação já havia se iniciado quando do advento da alteração promovida pela Lei 14.230/2021, aplica-se o princípio da ultratividade da norma anterior, ou seja, prevalece o prazo prescricional de cinco anos já em curso.*

Do caso concreto

108. Compulsando os autos, verifico que o presente *leading case* do Tema de Repercussão Geral ora analisado aportou neste Supremo Tribunal Federal pela via do então existente agravo de instrumento para destrancar o recurso extraordinário retido na origem, nos termos do art. 542, § 3º, do Código de Processo Civil de 1973.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

109. Portanto, antes de adentrar na análise do mérito do apelo extremo, é mister sindicar o acerto da decisão que, em análise de admissibilidade recursal promovida pelo juízo *a quo*, determinou a retenção do feito na origem, fazendo incidir à espécie o teor do art. 542, §3º, do CPC de 1973.

110. Quanto ao ponto, entendo assistir razão ao recorrente. A meu sentir, obrou mal a instância inferior ao predicar a sua decisão como sendo de natureza interlocutória.

111. Como bem pontuou o Superior Tribunal de Justiça, por ocasião da análise do agravo de instrumento interposto para destrancamento do recurso especial igualmente retido na origem, a decisão do Tribunal Regional Federal que, em julgamento de apelação, conclui pela existência de *error in procedendo*, determinando o retorno do feito à primeira instância para reabertura da instrução processual é dotada de definitividade apta a ensejar o manejo dos recursos extraordinários em sentido lato (tanto o recurso especial, quanto o recurso extraordinário em sentido estrito).

112. Assim, sendo o caso de dar provimento ao agravo, passo à análise do recurso extraordinário propriamente dito.

113. *In casu*, rememoro que em suas razões recursais o autor do apelo extremo aponta violação ao art. 37, § 5º, do Texto Constitucional. Dentre outros fundamentos, alega que:

> "[...] no presente caso a ação versava unicamente *ao ressarcimento de prejuízo* supostamente sofrido pelos cofres públicos, e não à declaração de improbidade dos atos praticados pela *Recorrente.* Tanto que o **único** pedido elaborado pelo INSS foi o de *'procedência do pedido, para condenar a parte ex-adversa ressarcir todo o prejuízo causado ao INSS em face da sua*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

> *conduta omissiva'* (f. 16).
>
> (...)
>
> Assim, **se não há improbidade, obviamente não há como se afastar a prescrição do direito perseguido pelo INSS**. A presente ação foi proposta em 2006, quando já havia transcorrido mais de 5 anos da ocorrência dos fatos que constituem o seu objeto e do próprio descredenciamento da *Recorrida* no INSS, que ocorreu em 27/01/**1999**.
>
> Dessa forma, seja porque a correta exegese do art. 37, §5º da CF não prevê a imprescritibilidade e, ainda que assim o fizesse, somente se aplicaria aos atos de improbidade previstos no parágrafo anterior – o que não ocorre no presente caso – o Acórdão comporta reforma." (grifos no original)

114. Vê-se, portanto, que o ponto nodal do recurso extraordinário em análise gravita em torno da ocorrência ou não da prescrição da pretensão ressarcitória perseguida pela entidade autora da ação.

115. Por defender que não se consubstanciam em ato de improbidade administrativa, tratando-se, portanto, de mero ilícito civil, aduz a recorrente a ocorrência da prescrição (nos moldes do que decidido no âmbito do Tema nº 666 do rol da Repercussão Geral por esta Excelsa Corte). Contudo, por entender que o raciocínio em sentido contrário, ou seja, que predicasse o ato como ímprobo, ensejaria a regra da imprescritibilidade preconizada na parte final do dispositivo constitucional em tela (tal como decidido por esta Preclara Corte no bojo do Tema RG nº 897), o Tribunal Regional Federal da 4ª Região concluiu que para a definição adequada do caso seria imprescindível investigar a subsunção normativa dos fatos antijurídicos imputados à ré (se mero ilícito civil, ato de improbidade administrativa culposo, ou ainda, ato ímprobo doloso).

116. Ocorre que, diante das alterações normativas inauguradas pela Lei nº 14.230, de 2021 – especificamente no que pertine aos contornos necessários à caracterização do elemento subjetivo do ato de improbidade

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

– e da tese fixada em relação ao primeiro item da presente repercussão geral, a qual aponta para a incidência retroativa da nova disciplina legal, penso que, no caso em análise, está configurada a prescrição, por incidência à espécie do entendimento estabelecido no Tema nº 666 do ementário da Repercussão Geral.

117. É que, ao se promover a análise, *in status assertionis* – ou seja, ainda que se admitindo, em abstrato, plenamente provadas as alegações deduzidas na peça vestibular – dos fatos imputados à ré, não há como, à luz da nova legislação, capitular as condutas narradas nos atuais tipos de improbidade administrativa.

118. Tomando-se os fatos em juízo de asserção – portanto, independentemente do efetivo exame do real contexto fático-probatório – verifica-se da narrativa da autora da ação que se buscou imputar à ex-agente pública a prática de ato de improbidade "*por atuação negligente*", sem qualquer descrição quanto a eventual presença de uma "*vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente*" (art. 1º, § 2º, da Lei nº 8.429, de 1992, com redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).

119. Afastada a potencial aplicação do Tema RG nº 897 à espécie, independentemente do exame do conjunto fático probatório – uma vez que consideradas apenas as alegações deduzidas na petição inicial –, configurando-se os atos imputados à ré, à luz da novel legislação de regência, como ilícitos civis, forçosa é a incidência da tese estabelecida no Tema RG nº 666 ("*É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.*").

120. Nesse diapasão, tendo transcorrido mais de 5 (cinco) anos entre a data da perda da função pública (ocorrida em 27/01/1999) e o ajuizamento do feito (proposto em 31/10/2006), verifica-se prescrita a pretensão perseguida em juízo.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

121. Considerando, ainda, que a prescrição é matéria de ordem pública, de imperioso reconhecimento, até mesmo de ofício (CPC, art. 487, II), em qualquer estágio processual, penso não haver como afastar a sua caracterização na presente hipótese.

122. Ante o exposto, dou provimento ao agravo para conhecer do recurso extraordinário e, no mérito, dar-lhe provimento.

Dispositivo

123. Ante o exposto, em relação ao Tema RG nº 1.199, entendo que devem ser fixadas, para fins de aplicação da Repercussão Geral, as seguintes teses:

> *I) as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 em relação ao elemento subjetivo apto a configurar o ato de improbidade administrativa, inclusive na modalidade do artigo 10 da LIA, aplicam-se aos processos em curso e aos fatos ainda não processados*.
>
> *II) diante da proteção constitucional à coisa julgada, nos termos do art. 5º, XXXVI, da Carta de 1988, a aplicação da referida tese, quando cabível, aos processos já transitados em julgado, dependerá do manejo da respectiva ação rescisória, nos termos do art. 525, §§ 12 a 15 do CPC/2015*.
>
> *III) as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 em relação aos novos prazos de prescrição intercorrente aplicam-se de maneira imediata, inclusive aos processos em curso e aos fatos ainda não processados, tendo como termo inicial, nestes casos, a data de entrada em vigor da inovação legislativa.*
>
> *IV) o novo prazo de prescrição geral, previsto no caput do artigo 23 da Lei 8.429/1992, alterado pela Lei 14.230/2021, tem aplicação*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8

> *imediata, inclusive quanto a fatos pretéritos. Contudo, se a prescrição do direito de ação já havia se iniciado quando do advento da alteração promovida pela Lei 14.230/2021, aplica-se o princípio da ultratividade da norma anterior, ou seja, prevalece o prazo prescricional de cinco anos já em curso.*

124. Quanto ao caso concreto, dou provimento ao agravo para conhecer do recurso extraordinário e, no mérito, dar-lhe provimento, nos termos expostos na fundamentação.

É como voto, Senhor Presidente.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 939B-CC68-1CC6-C2CA e senha 14E1-9729-5D28-DAD8