**04/08/2022** **PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 843.989 PARANÁ**

V O T O

**O Senhor Ministro Alexandre de Moraes:**

**I – INTRODUÇÃO.**

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. Editada alguns anos após a redemocratização, a lei veio atender aos anseios da sociedade por moralização da atividade pública, em face das inúmeras denúncias de corrupção, cotidianamente expostas após anos de censura à imprensa. Os benefícios da LIA são inegáveis e imensuráveis, cabendo todas as homenagens aos que a idealizaram e a colocaram em prática nesses últimos 30 anos.

Os números falam por si. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) realizou pesquisa, com base no Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade (CNCIAI), contendo dados referentes a processos transitados em julgado entre 2010 e 2013.

Nesse estudo, apurou-se que as Ações de Improbidade Administrativa, em dezembro de 2013, somavam, entre ações julgadas, pendentes e novas, o total de 8.183, divididas entre as cinco regiões do país.

O levantamento concluiu que, no período analisado, pelo menos um terço das ações eram contra prefeitos ou ex-prefeitos, sendo a maioria dos que sofreram processos do sexo masculino. Apurou-se que mais de 60% deles tiveram a proibição ou a suspensão do mandato, 25% tiveram perda da função, e 1,65% tornaram-se inelegíveis. O tempo médio de duração do processo foi de 4,24 anos. Nos processos das Varas Federais, o tempo entre a data da ação e do julgamento foi menor que nas Varas Estaduais;

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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

sendo que, quando envolvidas pessoas físicas, o tempo de duração é menor em relação aqueles ajuizados contra pessoas jurídicas.

O memorial apresentado pelo Ministério Público de São Paulo aponta que, no ano de 2021, tramitavam aproximadamente 4.760 inquéritos civis, na área do patrimônio público, que potencialmente serão atingidos pela aplicação retroativa da Lei n. 14.230/2021.

Desde o ano de 2011, constatou-se o ajuizamento de 8.768 ações de improbidade administrativa pelo MPSP, potencialmente atingidas pela aplicação retroativa da Lei 14.230/2021.

Com base nos dados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a partir de 2011, identificaram-se 2.798 ações de improbidade administrativa julgada procedentes, com trânsito em julgado, que potencialmente poderão ser atingidas pela aplicação retroativa da Lei 14.230/2021, das quais 1.346 aplicaram sanções de perda do cargo e/ou a suspensão dos direitos políticos.

A partir dessa mesma base de dados, verificou-se, a partir de 2011, a existência de 8.130 ações de improbidade administrativa, com acórdãos prolatados, que potencialmente poderão ser atingidos pela aplicação retroativa da Lei 14.230/2021.

Apurou-se que o tempo médio de tramitação das ações de improbidade administrativa até a prolação da sentença nos anos de 2011 a 2021 foram os seguintes:

2011 - 4,08 anos
2012 - 3,30 anos
2013 - 3,69 anos
2014 - 2,46 anos
2015 - 2,32 anos
2016 - 2,28 anos
2017 – 2,32 anos
2018 - 2,17 anos
2019 – 2,12 anos
2020 - 1,99 anos



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

2021 - 2,22 anos

No mesmo período, o tempo médio até o acórdão proferido na apelação está elencado abaixo:

2011 - 3,34 anos
2012 - 3,72 anos
2013 – 4,18 anos
2014 – 4,44 anos
2015 - 4,19 anos
2016 - 3,93 anos
2017 – 3,95 anos
2018 - 3,71 anos
2019 – 3,38 anos
2020 – 3,11 anos
2021 – 3,41 anos

A partir desses dados, conclui-se que o trâmite da ação de improbidade até o acórdão da apelação é, em média, de 4 anos. Assim, considerando que o prazo da prescrição intercorrente também é de 4 anos, constata-se que, em regra, incidirá a prescrição nessas ações, notadamente se houve a improcedência do pedido no 1º grau.

Sobre o assunto, na Audiência Pública na Comissão de Constituição e Justiça, inicialmente aqui mencionada, o Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Presidente da Comissão de Juristas, informou que nas audiências na Câmara dos Deputados, foi suscitado que as ações contra detentores de mandato tendem a "*adormecer*" no judiciário, só vindo a imprimir um ritmo novo nos processos judiciais a partir do momento em que se deflagram processos eleitorais. Assim, a Câmara propôs a redução do prazo prescricional, que na proposta inicial era de 10 anos, para 8 anos, trazendo também a figura da prescrição intercorrente, que até o momento era vedada pelo STJ.

Com base nisso, manifestou sua preocupação quanto ao fato de 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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

projeto trazer que, após o período de suspensão dos prazos prescricionais, estes voltarão a correr pela metade, pois, há dados concretos do CNJ apontando que processos dessa natureza demoram anos para serem solucionados.

Essa preocupação foi compartilhada na ocasião por DANIEL VICTOR SERENI MURRIETA E TAVARES, Representante da CONAMP - Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, ao afirmar que o novo prazo prescricional de 8 anos não permitirá ao Estado punir agente público ímprobo em qualquer das modalidades de ato administrativo, pois, conforme demonstram estudos do CNJ, as ações de improbidade duram cerca de 5 anos. Assim, um prazo prescricional de 8 anos, que pode ser reduzido pela metade, somado ao tempo que se leva para as investigações, acarretará na impunidade do agente na grande maioria dos casos.

Acresceu que, de acordo com a redação do projeto, os casos atuais, em que esse prazo já estivesse ultrapassado, os casos não poderiam ser julgados, acarretando verdadeiro perdão judicial aos agentes ímprobos. Por isso, defendeu a previsão de prazo prescricional de 10 anos, e da prescrição intercorrente em 5 anos.

**II. DELIMITAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL.**

No presente caso concreto, o acórdão objeto do RE foi proferido em ação civil pública ajuizada no ano de 2006 pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS com o objetivo de condenar a ré, ROSMERY TEREZINHA CORDOVA, ao ressarcimento dos prejuízos sofridos em razão de sua atuação como procuradora contratada para defender em juízo os interesses do INSS, imputando-lhe conduta negligente na condução dos processos judiciais, nos termos do artigo 10, *caput* e incisos I, X e XII da LIA.

A recorrente argumenta que não praticou ato de improbidade; e, ainda que se considere a sua conduta como ato ilícito, a pretensão de ressarcimento ao erário estaria prescrita, uma vez que a ação foi proposta



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

mais de 5 anos da ocorrência dos fatos, pois não atuava mais como procuradora do INSS desde 1999.

Pelo contexto fático delineado nos autos, mormente pelas alegações do INSS na petição inicial, depreende-se que a imputação à ré por ato de improbidade decorreu de suposta **conduta culposa,** que teria causado prejuízo ao erário. Em nenhum momento há referência a conduta dolosa, por ter agido mal intencionada, ou de má-fé. Aponta-se, isso sim, proceder negligente da então procuradora do INSS.

A sentença julgou improcedente o pedido, por considerar não ter havido ato de improbidade administrativa, ante a ausência de dolo ou culpa da requerida.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região, embora não tenha definido se a ré atuou com dolo ou culpa, já antecipou o entendimento no sentido da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento de danos causados ao erário por atos de improbidade administrativa ocorridos após Constituição Federal de 1988, sem fazer qualquer distinção quanto ao elemento subjetivo subjacente à conduta do agente ao qual o fato é imputado.

Na presente repercussão geral, coloca-se para exame definir se as novidades inseridas na LIA devem retroagir para beneficiar aqueles que tenham cometido atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, bem como quanto aos prazos de prescrição geral e intercorrente.

No presente Agravo em Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (Vol. 7, fl. 68), portanto, se debate o Tema 1199 da repercussão geral:

> *"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."*



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

Dessa forma, o objeto da presente repercussão geral circunscreve-se a definir eventual (ir)retroatividade das novas alterações realizadas na LIA pela Lei 14.230/2021, no tocante à exigência da caraterização do elemento subjetivo do tipo – dolo – para configuração dos atos de improbidade administrativa praticados antes da alteração normativa; bem como, sobre a aplicação dos novos prazos prescricionais e a recém-criada prescrição intercorrente.

Não cabe, neste precedente de repercussão geral, analisar a compatibilidade de todas as inovações com a Constituição de 1988.

O ponto essencial é: aceitando-se a premissa de que tais normas são mais benéficas ao réu, se comparadas com as da Lei 8.429/1992, definir se as regras da Lei 14.230/2021 atinentes ao dolo e à prescrição incidem quanto a fatos e a ações a ela anteriores.

Os demais e importantes assuntos trazidos em memoriais e nas sustentações orais, tais como as alterações do artigo 11, mudanças procedimentais, autonomia de instâncias serão debatidos e decididos em ações próprias, várias delas já ajuizadas perante esse SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

## III. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

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).

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



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

pretendem fixar uma regra proibitiva para que os servidores públicos não se deixem *"induzir por preço nenhum a agir em detrimento dos interesses do Estado"*.

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.

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, pois, como afirmado por MARCO TÚLIO CÍCERO (*Manual do candidato às eleições):*

> "fazem muito mal à República os políticos corruptos, pois não apenas se impregnam de vícios eles mesmos, mas os infundem na sociedade, e não apenas a prejudicam por se corromperem, mas também porque a corrompem, e são mais nocivos pelo exemplo do que pelo crime (As leis, III, XIV, 32)".

Essa inovação constitucional de 1988, em permitir tratamentos sancionatórios diferenciados entre os *atos ilícitos em geral* e os *atos de improbidade administrativa*, inclusive com a normatização em parágrafos diversos, decorreu da necessidade de se punir mais severamente a *ilegalidade qualificada*, ou seja, a Constituição comandou ao Congresso Nacional a edição de lei que não punisse a mera ilegalidade, mas sim a conduta ilegal ou imoral do agente público voltada para a corrupção, e de todo aquele que o auxilie, no intuito de prevenir a corrosão da máquina burocrática do Estado e evitar o perigo de uma administração corrupta caracterizada pelo descrédito e pela ineficiência.

A característica essencial dessa inovação foi permitir uma resposta



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

legal mais dura para os atos ilícitos civis qualificados pela prática de corrupção.

No dizer de WALLACE PAIVA MARTINS JÚNIOR, *"a Lei federal 8.429/92 instituiu no direito brasileiro um autêntico código da moralidade administrativa"* (Enriquecimento ilícito de agentes públicos. Evolução patrimonial desproporcional a renda ou patrimônio. *RT 755/94)*; e, como bem acentuado por MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, a previsão constitucional de punição da improbidade administrativa reflete "*a revolta do povo brasileiro contra a corrupção nos escalões governamentais e administrativos"*. (*Comentários à Constituição brasileira de 1988.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. v. l, p. 253).

A Constituição Federal, portanto, no campo civil, pretendeu punir mais severamente o agente público corrupto, que se utiliza do cargo ou de funções públicas para enriquecer ou causar prejuízo ao erário, desrespeitando a legalidade e moralidade administrativas, mas, para tanto, exigiu a tipificação legal das condutas denominadas "atos de improbidade" e geradoras das graves sanções previstas no § 4º do art. 37 e disciplinadas no art. 12 da Lei 8.429/1992, de maneira a possibilitar a ampla defesa e o contraditório, com absoluto respeito ao devido processo legal.

A LIA definiu os atos de improbidade administrativa como aqueles que, possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da Administração Pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo.* 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 337; SMANIO, Gianpaolo Poggio. *Interesses difusos e coletivos.* São Paulo: Atlas, 1998. p. 83; PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JR., Waldo. *Improbidade administrativa.* 3. ed. São Paulo: Atlas, 1998. p. 60 e ss.; MELLO, Cláudio Ari. Improbidade administrativa: considerações sobre a Lei nº 8.426/92. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política,* São Paulo: RT, ano 3, n. 11, abr./jun. 1995, p. 49).



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

A *natureza civil* dos atos de improbidade administrativa é essencial para a análise da possibilidade ou não de aplicação retroativa das previsões da nova lei e decorre – diretamente – do comando constitucional, que é bastante claro ao consagrar a independência da responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa e a possível responsabilidade penal, derivadas da mesma conduta, ao utilizar a fórmula *"sem prejuízo da ação penal cabível"*.

Nesse exato sentido, FÁBIO KONDER COMPARATO ensina que:

> "a própria Constituição distingue e separa a ação condenatória do responsável por atos de improbidade administrativa às sanções por ela expressas, da ação penal cabível, é, obviamente, porque aquela demanda não tem natureza penal" (Ação de improbidade: Lei 8.429/92. Competência ao juízo do 1° grau. *Boletim dos Procuradores da República*, ano 1, n. 9, jan. 1999.).

Esse é o mesmo entendimento de GIANPAOLO POGGIO SMANIO e de DAMÁSIO DE JESUS, ao afirmarem que:

> "as sanções previstas para os atos de improbidade administrativa são de natureza civil, distintas daquelas de natureza penal. Os atos de improbidade administrativa deverão ser analisados na esfera da ilicitude dos atos civis e não dos tipos penais" (Responsabilidade penal e administrativa de prefeitos municipais. *Boletim IBCCrim*, n. 54, maio 1997).

A Lei 14.230/21, de maneira inexplicável, pretendeu, em seu artigo 17-D, **excluir a natureza civil da ação de improbidade**, em que pese, esse substrato partir da própria Constituição Federal, ao prever:

> *"A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei,* ***e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas***



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

> ***e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos*** *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021).*

Ora, ao errônea e fictamente tentar excluir a natureza civil da ação de improbidade, a lei não teve a força de excluir a natureza civil do ato de improbidade e suas sanções, pois essa *"natureza civil"* tem substrato diretamente do texto constitucional, conforme reconhecido pacificamente por essa CORTE.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL destacou, no julgamento do TEMA 576 de Repercussão Geral, de minha relatoria (RE n° 976.566/PA), a natureza civil dos atos de improbidade administrativa, afirmando que

> "**a Constituição Federal inovou no campo civil** para punir mais severamente o agente público corrupto, que se utiliza do cargo ou de funções públicas para enriquecer ou causar prejuízo ao erário, desrespeitando a legalidade e moralidade administrativas, **independentemente das já existentes responsabilidades penal** e político-administrativa de Prefeitos e Vereadores".

Nesse mesmo sentido, essa SUPREMA CORTE afirmou que:

> "Os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, **de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa**, quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade.... O foro especial por prerrogativa de função previsto na Constituição Federal em relação às infrações penais comuns **não é extensível às ações de improbidade administrativa, de natureza civil**" (PET 3240 AgR/DF, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, j. 10/05/18).



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

De igual maneira, como bem recordado no parecer do Ministério Público de São Paulo, que hoje se fez representar na sustentação oral por seu eminente Procurador Geral de Justiça, MÁRIO LUIZ SARRUBO:

> "no julgamento da ADI n.° 2.797-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, em 15.09.2005, o STF declarou a inconstitucionalidade do foro privilegiado instituído pelo § 2° da Lei n.° 10.628 de 24.12.2002, ao argumento de que "a ação de improbidade tem natureza cível, enquanto o foro por prerrogativa de função restringe-se à seara penal".

Ressalte-se, ainda, que o próprio legislador, ao editar a nova lei e alterar o artigo 17 da LIA, determinou que se seguisse o procedimento comum estabelecido no Código de Processo Civil, deixando óbvia sua natureza civil.

Não há, portanto, qualquer dúvida sobre a previsão constitucional da natureza civil dos atos de improbidade administrativa.

Em que pese sua natureza civil, o ato de improbidade administrativa é um ato ilícito civil qualificado 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).

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:



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

| ARTIGO 1º | |
|---|---|
| **Redação original da Lei 8.429/1992** | **Alteração trazida pela Lei 14.230/2021** |
| Art. 1° Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. | "Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelará a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.<br>Parágrafo único. (Revogado).<br>§ 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.<br>§ 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. |

**Lei 8.429/1992 – Revogação do artigo 5º:**

*Art. 5° Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.*



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

| ARTIGO 9º | |
|---|---|
| **Redação original da Lei 8.429/1992** | **Alteração trazida pela Lei 14.230/2021** |
| Art. 9° Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1° desta lei, e notadamente: | Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, **mediante a prática de ato doloso,** qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: |
| | |

| ARTIGO 10 | |
|---|---|
| **Redação original da Lei 8.429/1992** | **Alteração trazida pela Lei 14.230/2021** |
| 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: | Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário **qualquer ação ou omissão dolosa,** que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: |
| | |



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

| ARTIGO 11 | |
|---|---|
| **Redação original da Lei 8.429/1992** | **Alteração trazida pela Lei 14.230/2021** |
| Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: | Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública **a ação ou omissão dolosa** que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: |
| | |

Observe-se que, apesar da LIA, em sua redação original, somente permitir, excepcionalmente, responsabilidade a título culposo nas condutas definidas em seu artigo 10, o legislador pretendeu reafirmar a necessidade do elemento subjetivo – DOLO – também nos artigos 9º e 11 – que sempre foram tipos eminentemente dolosos –, incluindo as expressões *"mediante a prática de ato doloso"* e *"ação ou omissão dolosa"*, respectivamente.

A *ratio* desse reforço legislativo foi reafirmar a total impossibilidade de responsabilização objetiva por ato de improbidade administrativa em qualquer de suas condutas, bem como a inexistência de atos de improbidade administrativa culposos nos artigos 9º,10 e 11.

A necessidade de apontar os fatos e imputações de cada um dos réus, mesmo que não se exija a mesma rigidez de tipicidade do campo do Direito Penal, sempre foi exigência legal, pois não há responsabilidade objetiva que possibilite as sanções da Lei de Improbidade Administrativa, devendo ser demonstrado o elemento subjetivo do tipo, ou seja, o dolo, e, anteriormente à nova lei, excepcionalmente, em condutas do art. 10, o elemento normativo culpa (STJ, 1ª T., REsp 926.772/MA, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI; STJ, 2ª T., REsp 1.042.100/ES, Rel. Min. MAURO CAMPBELL



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

MARQUES).

Ressalte-se, portanto, que, mesmo antes da edição da nova lei, não era admitida pelo ordenamento jurídico a condenação por ato de improbidade administrativa com base em responsabilidade objetiva do agente, nem tampouco por condutas culposas referentes aos atos de improbidade administrativa tipificados nos artigos 9º e 10.

A lei adotou a posição mais ampla possível para possibilitar a responsabilização geral daqueles que pratiquem atos de improbidade administrativa, independentemente de sua condição de pessoa física ou jurídica, agente público ou privado (MARCELO FIGUEIREDO. *Probidade administrativa; comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar.* São Paulo: Malheiros, 1995. p. 27; ANTONIO JOSÉ DE MATTOS NETO. Responsabilidade civil por improbidade administrativa. *RT 752/ 31*).

O servidor público será o autor do ato lesivo ao ordenamento jurídico, pois as três espécies de atos de improbidade previstas na Lei 8.429/1992 (arts. 9°, 10 e 11) exigem sua conduta *(improbidade própria);* enquanto o particular - pessoa física ou jurídica - que induzir, concorrer ou se beneficiar do ato de improbidade será o partícipe *(improbidade imprópria).*

Porém, a responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa sempre exigiu a plena comprovação da responsabilidade subjetiva.

Nesse sentido, ainda na vigência do texto original da LIA, ao analisar a necessidade da presença do elemento subjetivo (dolo) para a prática dos atos de improbidade administrativa, o Ministro LUIZ FUX, então no SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, ensinou que:

> "a exegese das regras insertas no art. 11 da Lei 8.429/92, considerada a gravidade das sanções e restrições impostas ao agente público, deve ser realizada *cum granu salis*, máxime porque uma interpretação ampliativa poderá acoimar de ímprobas condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público, preservada a moralidade administrativa



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

> e, a fortiori, ir além do que o legislador pretendeu. A má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade, quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública, coadjuvados pela má-intenção do administrador. *Destarte, o elemento subjetivo é essencial à caracterização da improbidade administrativa, à luz da natureza sancionatória da Lei de Improbidade Administrativa, o que afasta, dentro do nosso ordenamento jurídico, a Responsabilidade objetiva*" (1ª TURMA – REsp 1.130.198/PR, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 15/12/2010)

No mesmo sentido: RESP 604.151/RS, Min. TEORI ZAVASCKI, DJ de 8/6/2006; RESP 734.984/SP, 1ª T., Min. LUIZ FUX, DJ de 16/6/2008; RESP 875.425/RJ, Rel. Min. DENISE ARRUDA, DJ de 11/2/2009; RESP 658.415/RS, 2ª T., Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ de 3/8/2006; RESP 626.034/RS, 2ª T., Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJ de 5/6/2006; AgRg no RESP 479.812/SP, 2° T., Min. HUMBERTO MARTINS, DJe de 14/8/2007; 1ª T., AgRg no RESP 1.122.474/PR, Rel. Min . ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe de 2/2/2011.

Essa premissa é importante por não permitir qualquer hipótese em que o autor da ação aponte genericamente condutas de agente público ou dos demais réus sem a imputação do necessário elemento subjetivo do tipo e sem qualquer indicação que mostrasse a intenção de praticar ato de corrupção, caracterizando a acusação tão somente responsabilidade objetiva do réu, por exercer determinado cargo ou função pública, pois, como ressaltado pelo Ministro TEORI ZAVASCKI, quando no SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA:

> "não se pode confundir ilegalidade com improbidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. A ilegitimidade do ato, se houver, estará sujeita a sanção de outra natureza, estranha ao âmbito da ação de improbidade" (RESP 827.455/SP, Red. p/ acórdão Min. TEORI ZAVASCKI).



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

A análise da imputação deve sempre demonstrar a existência clara e flagrante do elemento subjetivo do tipo, não restando qualquer dúvida sobre a prática de ilegalidade qualificada pela má-fé, ou seja, pela intenção da prática de ato de corrupção; pois, somente é possível responsabilizar os agentes públicos pela prática de ato de improbidade administrativa quando presente o elemento subjetivo do tipo, ou seja, quando estiver presente e comprovada nos autos a "*ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente*" (RESP 827.455/SP, Red. p/ acórdão Min. TEORI ZAVASCKI) por ser o elemento subjetivo "*essencial à configuração da improbidade*" (AgRg no RESP 1.122.474/PR, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA), "*inexistindo a possibilidade da atribuição da Responsabilidade objetiva na esfera da Lei 8.429/92*" (RESP 875.425/RJ, Rel. Min. DENISE ARRUDA), por ser vedada "*interpretação ampliativa*", que "*poderá acoimar de ímprobas condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público*", exigindo-se, portanto, a "*má-intenção do administrador*" (RESP 1.130.198/PR, Rel. Min. LUIZ FUX).

Em hipóteses nas quais a conduta imputada ao agente é realizada de maneira objetiva, sem comprovação de mera participação do agente público ou de terceiro, ou mesmo de parcela de sua responsabilidade – impedindo-se, dessa maneira, inclusive a possibilidade do exercício da ampla defesa – resultando patente a ausência do elemento subjetivo do tipo (dolo), não se poderá afirmar que a conduta do agente público foi direcionada para a corrupção, estando descaracterizado o ato de improbidade administrativa, e, consequentemente, a aplicação das sanções estabelecidas na Lei 8.429/1992; independentemente da possibilidade de eventual ressarcimento do dano, por outras vias, ou mesmo responsabilidade disciplinar.

Dessa forma, a comprovação de responsabilidade subjetiva para a condenação por ato de improbidade administrativa, com a consequente aplicação das sanções previstas na LIA, inclusive a de *ressarcimento ao erário,* até a edição da nova lei, somente poderia ocorrer – EM REGRA –,



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

após a constatação da prática das elementares do tipo, previstas nos arts. 9°, 10 ou 11, e, desde que presente o necessário elemento subjetivo do tipo - DOLO GENÉRICO –, mediante o devido processo legal e a observância da ampla defesa e contraditório.

REPITO: Não se admite responsabilidade objetiva no âmbito de aplicação da lei de improbidade administrativa.

Nesse sentido, já tive a oportunidade de decidir:

> Trata-se de Agravo em Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado (Vol. 34, fl. 52):
>
> EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA LICITAÇÃO Comprovada ilegalidade no procedimento licitatório - Construção de muros de alvenaria Desobediência aos princípios constitucionais da legalidade e da moralidade Irrefutável lesão ao erário municipal Manutenção da sentença. Nega-se provimento aos recursos.
>
> (...)
>
> Da leitura desses elementos do processo, infere-se que, embora as instâncias de origem não tenham reconhecido o dolo, foram imputadas ao recorrente as seguintes penas: (a) perda da função pública; (b) suspensão dos direitos políticos por um período de cinco anos; (c) reparação dos danos causados ao erário no montante de R$ 21.519,58 (vinte e um mil, quinhentos e dezenove reais e cinquenta e oito centavos).
>
> Cabe agora examinar se podem ser mantidas essas graves penalidades, em face da ausência de agir doloso do réu.
>
> De início, cumpre esclarecer que os fatos e a presente ação de improbidade são muito anteriores à recentíssima Lei 14.230/2021, de 25 de outubro passado, que trouxe extensas alterações na Lei de Improbidade Administrativa.
>
> Desde logo, registro minha posição no sentido de que, mesmo antes dessa novidade legislativa, para caracterização da conduta ilícita do agente público como ato de improbidade administrativa, a ser penalizado na forma do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei 8.429/92, faz-se



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

indispensável a existência do elemento subjetivo (dolo) na prática do ato impugnado.

A partir da edição da Lei 14.230/2021, essa diretriz encontra-se explicitamente positivada na LIA...

(...)

Feitas essas observações a respeito da necessidade do elemento subjetivo (dolo) do agente público na prática da conduta ilegal, para que seja caracterizado o ato de improbidade administrativa, tem-se que, na hipótese dos autos, conforme acima relatado, o Tribunal de origem, em que pese tenha decidido pela ilegalidade das contratações realizadas sem prévio procedimento licitatório, não concluiu ter o recorrido agido com dolo, de modo que os atos por ele praticados não configuram ato de improbidade administrativa.

Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, CONHEÇO DO AGRAVO PARA, DESDE LOGO, DAR PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, para julgar improcedente o pedido inicial.

Publique-se.

Brasília, 31 de janeiro de 2022. (RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.356.035, São Paulo, RELATOR: MIN. ALEXANDRE DE MORAES)

Trata-se de Agravo em Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, assim ementado (fl. 1, Vol. 5):

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VIOLAÇÃO DA REGRA DA LEGALIDADE. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SUPERAÇÃO DO PERCENTUAL MÁXIMO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA NO QUE CONCERNE À CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TERCEIROS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO CARACTERIZAÇÃO.

- Não se pronuncia nulidade do processo quando o mérito



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

for ser decidido a favor daquele a quem aproveite aludida declaração. Inteligência do art. 249, § 2°, do CPC.

- A ilegalidade isoladamente considerada não configura ato de improbidade administrativa, sendo certo que a conduta violadora ao art. 11, da Lei n° 8.429/92 necessita estar impregnada de má-fé por parte do administrador público.

(...)

Irresignado, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS interpôs o presente Recurso Extraordinário.

(...)

Quanto ao mais, eis os fundamentos do acórdão recorrido para decidir a controvérsia (fls. 6-13, Vol. 5):

(...)

Por certo, é necessário realizar distinção entre a ilegalidade - ação praticada contrariamente ao que prescreve a lei - com a improbidade que consiste numa prática ilegal qualificada pela desonestidade com que atua o agente público ou pessoa a ele equiparada que, valendo-se da especial condição jurídica que detém, desenvolve práticas que propiciam o seu enriquecimento, vantagem indevida para si ou para outrem ou dano ao erário.

(…)

Este raciocínio é pertinente, porquanto evita-se, nas hipóteses em que a imputação por ato de improbidade administrativa abrange os princípios indicados no art. 11 da Lei n° 8.429/92, a incidência da responsabilidade objetiva em hipótese na qual não se fez expressa exceção à regra da responsabilidade subjetiva.

(...)

Das transcrições acima, extrai-se que o Tribunal de origem concluiu que os atos praticados pelo ora recorrido não configuram ato de improbidade administrativa, pois (a) inexistiu comprovação de que o réu agiu de forma desonesta quando descumpriu a regra do art. 72 da Lei de Responsabilidade Fiscal para a contratação dos serviços de terceiros acima do percentual da receita corrente líquida; (b)



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

ausente prova de que os serviços de terceiros não foram prestados, ou que ocorreu enriquecimento ilícito do agente ou de terceiros; e (c) a conduta do réu não teve por objetivo acobertar qualquer irregularidade anterior por ventura cometida na contratação daqueles serviços.

Ou seja, o acórdão recorrido concluiu que o réu, ora recorrido, não atuou com dolo.

De início, cumpre esclarecer que os fatos e a presente ação de improbidade são muito anteriores à recentíssima Lei 14.230/2021, de 25 de outubro passado, que trouxe extensas alterações na Lei de Improbidade Administrativa.

Desde logo, registro minha posição no sentido de que, mesmo antes dessa novidade legislativa, para caracterização da conduta ilícita do agente público como ato de improbidade administrativa, a ser penalizado na forma do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei 8.429/92, faz-se indispensável a existência do elemento subjetivo (dolo) na prática do ato impugnado.

(...)

A partir da edição da Lei 14.230/2021, essa diretriz encontra-se explicitamente positivada na LIA...

(...)

Feitas essas observações a respeito da necessidade do elemento subjetivo (dolo) do agente público na prática da conduta ilegal, para que seja caracterizado o ato de improbidade administrativa, tem-se que, na hipótese dos autos, conforme acima relatado, o Tribunal de origem concluiu que o recorrido não agiu com dolo, de modo que os atos por ele praticados não configuram ato de improbidade administrativa.

(...)

Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, NEGO SEGUIMENTO AO AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

Não se aplica o art. 85, § 11, do Código de Processo Civil de 2015, tendo em vista que o julgado recorrido foi publicado antes da vigência da nova codificação processual.



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

Publique-se.

Brasília, 31 de janeiro de 2022. (RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO **1.352.996, Minas Gerais**, RELATOR: MIN. ALEXANDRE DE MORAES).

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, analisando questões atinentes à ação de improbidade administrativa, fixou as seguintes TESES:

> (a) TEMA 666, decidido em Repercussão Geral no RE 669.069 (Rel. Min. TEORI ZAVASCKI), com a seguinte TESE: É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil;
>
> (b) TEMA 897, decidido na Repercussão Geral no RE 852.475, Red. p/Acórdão: Min. EDSON FACHIN, com a seguinte TESE: São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa; e
>
> (c) TEMA 899, decidido na Repercussão Geral no RE 636.886, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, com a seguinte TESE: É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

Em todos esses julgamentos com repercussão geral, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL adotou a compreensão de que as condutas ilícitas cometidas sem a intenção dolosa mereciam tratamento diferenciado, exatamente porque a culpa e a desonestidade em termos de improbidade administrativa não necessariamente caminham juntas.

Tanto é que, como anotei acima, no Tema 897 da repercussão geral, RE 852475-RG, esta CORTE considerou essencial o elemento subjetivo do dolo para a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

No julgamento dos Embargos de Declaração opostos nesse recurso paradigma, Dje de 11/11/2019, acompanhei o Min. EDSON FACHIN para rejeitar os declaratórios e, ao votar, enfatizei:

> Com efeito, o Plenário decidiu, com toda a clareza, que:
>
> 1) a imprescritibilidade atinge somente o ressarcimento ao erário, e não as demais sanções previstas no artigo 12 da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa);
>
> 2) a imprescritibilidade somente se aplica a ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DOLOSOS TIPIFICADOS NA LEI 8.429/1992; e
>
> 3) compete ao Ministério Público comprovar a prática do ato de improbidade administrativa doloso, desde que tipificado na Lei 8.429/1992, e não somente a existência do dano, garantindo-se ampla defesa ao réu.

Excepcionalmente, entretanto, a redação original da LIA estabelecia, em seu artigo 10, a possibilidade de responsabilização culposa por improbidade administrativa, exigindo a presença do elemento normativo do tipo – CULPA.

A doutrina divergia sobre a constitucionalidade dessa previsão, uma vez que, sendo a *"improbidade administrativa"* uma *"ilegalidade qualificada pela prática de corrupção"*, a modalidade culposa poderia gerar tratamentos legais desproporcionais, por equiparar – para fins de responsabilidade legal e aplicação de graves sanções – "*incompetência ou inabilidade*" para a gestão pública com *"atos de corrupção"*.

Porém, para garantir uma distinção mais razoável entre "*improbidade*" e "*incompetência ou inabilidade*", passou-se a exigir a presença de certos requisitos para caracterizar-se a improbidade culposa, como bem apontado no parecer da PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA:

> A caracterização da "culpa" na improbidade, no entanto,



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

> já sob a égide da legislação anterior, requeria não só a quebra do dever objetivo de cuidado (imprudência, imperícia ou negligência), mas também a quebra do princípio da confiança, qualificada por uma consciência real da inobservância de um padrão objetivo de probidade, ou seja, de uma consciência mínima da ilicitude, revelada no caso de erro grosseiro, por exemplo.
>
> (…)
>
> No tocante às ações culposas, doutrina e jurisprudência já faziam distinção entre **improbidade** e **inabilidade** administrativas para fins de aplicação das disposições previstas na Lei 8.429/1992.
>
> Explicitava-se que o ato ímprobo seria cercado por indícios de ilicitude e desonestidade, de modo a violar a moralidade e configurar a improbidade; enquanto o ato inábil seria aquele resultante da ausência de habilidade técnica suficiente, vinculado à inaptidão do agente público, hipótese na qual se teria a inabilidade e desconfigurada estaria a improbidade."

Em inúmeros casos, portanto, a exigência da presença de *"culpa grave"* para a caracterização do ato de improbidade administrativa culposo tornou-se requisito indispensável.

Nos mais de 30 anos de vigência da LIA, entretanto, não houve declaração de inconstitucionalidade da previsão de *"modalidade culposa"* do ato de improbidade, que permaneceu em vigor até sua revogação pela edição da Lei 14.230/2021.

## IV. REVOGAÇÃO DA MODALIDADE CULPOSA E IRRETROATIVIDADE.

A alteração legislativa significativa, portanto, diz respeito à revogação da previsão legal de ato de improbidade administrativa culposo, anteriormente previsto na redação originária do artigo 10 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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

LIA, e suas consequências em relação aos atos anteriormente praticados e decisões judiciais já proferidas; **uma vez que, a partir da edição da Lei – 25 de outubro de 2021 – não há mais, no ordenamento jurídico, a tipificação para atos culposos de improbidade administrativa.**

A opção do legislador em alterar a lei de improbidade administrativa com a supressão da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa – independentemente da concordância ou não com seu mérito – 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).

No Parecer Preliminar de Plenário n. 1 PLEN, emitido pelo Deputado CARLOS ZARATTINI (PT/SP), acerca do Projeto de Lei 10.887/2018, de autoria do Deputado ROBERTO LUCENA, que altera a Lei 8.429/1992, colhe-se a seguinte observação:

> "Deveras, o que se observou ao longo dos diversos debates foi a premente necessidade de adequação do texto legal, de forma a afastar presunções acerca de **elementos essenciais para a configuração do ato de improbidade,** como, por exemplo, a ocorrência de dano, **a presença de dolo** na conduta do agente e a extensão de seus efeitos a terceiros.
>
> (...)
>
> O desejo de Justiça que emana da sociedade precisa ser orientado com o respeito às garantias dos acusados. Desta forma, o sentido da atualização a ser realizada na Lei de Improbidade Administrativa deve ser o de orientar sua aplicação com base em preceitos sólidos de garantia da ampla defesa, contraditório e presunção da inocência, de forma a racionalizar a tutela da moralidade administrativa." (https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938173. p. 11).

Na Audiência Pública na Comissão de Constituição e Justiça realizada em 28/9/2021, acerca da Lei 14.230/2021,



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

*(https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?1&reuniao=10256)*, IZAIAS JOSÉ DE SANTANA (Prefeito de Jacareí SP e doutor em direito pela USP) afirmou que, no que se refere ao elemento subjetivo, é incontestável a responsabilidade daquele que, por exemplo, dolosamente se enriqueceu ilicitamente. Por outro lado, quando trazido para o campo da responsabilização a culpa, exige-se que o prefeito seja onisciente e onipresente, ou seja, poderia ser responsabilizado pela conduta culposa de qualquer agente público nomeado por ele.

Nesse sentido, o Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, presidente da Comissão de Juristas que elaborou o anteprojeto, expôs que:

> "A modalidade culposa do ato de improbidade administrativa lesivo ao erário, previsto no art. 10 na redação atual da LIA, foi suprimida na proposta da reforma. Tal opção partiu da premissa, conforme exposto na justificativa do projeto, de que não seria "dogmaticamente razoável compreender como ato de improbidade o equívoco, o erro ou a omissão decorrente de uma negligência, uma imprudência ou uma imperícia", bem como explicitou que "evidentemente tais situações não deixam de poder se caracterizar como ilícito administrativos que submetem a sanções daquela natureza e, acaso haja danos ao erário, às consequências da lei civil quanto a ressarcimento" (Breves Considerações sobre o Anteprojeto de Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: A proposta da Comissão de Juristas Nomeada pela Câmara dos Deputados. Edição Comemorativa. 30 ANOS DO STJ. Superior Tribunal de Justiça).

O alerta feito pelo Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES é importante, para deixar claro que a revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa não afasta a possibilidade de responsabilização do agente por atos ilícitos administrativos e suas respectivas sanções, bem como pelo eventual ressarcimento ao erário.

À partir da edição da nova Lei 14.230/2021, portanto, o 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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

público que, culposamente, causar dano ao erário poderá responder civil e administrativamente por ato ilícito, porém não mais por ato de improbidade administrativa; nos termos, inclusive, do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que dispõe que *"o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro"*.

Essa previsão foi regulamentada pelo Decreto 9.830/2019 que, no art. 12, § 1º, conceitua "erro grosseiro" como culpa grave caracterizada por extremo grau de negligência, imprudência ou imperícia, nesses termos:

> "Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.
>
> § 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência,imprudência ou imperícia."

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.

A Lei 14.230/2021, somente, estabeleceu uma genérica aplicação *"ao sistema de improbidade administrativa os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador"*, que precisa ser compreendida.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

de 1988, inovou em matéria de Administração Pública, consagrando os princípios e preceitos básicos referentes à gestão da coisa pública.

Ressalte-se que nenhuma das Constituições anteriores havia constitucionalizado os princípios e preceitos básicos do Direito Administrativo de maneira tão detalhada e completa quanto a atual Constituição Federal de 1988 (Cf. a respeito: HILTON CAMPANHOLE Lobo; ADRIANO CAMPANHOLE. *Constituições do Brasil.* 14. ed. São Paulo: Atlas, 2000; *Constituição da República Federativa do Brasil (1946, 1967, 1969, 1988)*: quadro comparativo. Brasília: Senado Federal, 1996.), e, igualmente, tal hipótese não encontra paralelo no Direito Comparado.

Como destacou JOSÉ CRETELLA JÚNIOR,

> "pela primeira vez na história do Direito Constitucional positivo brasileiro vamos encontrar, na Lei Magna, a expressão *Administração Pública*, no Capítulo VII, cujo título é precisamente este: *Administração Pública*" (A administração pública. In: Vários autores. *A Constituição brasileira de 1988.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990. p. 94).

Poder-se-ia afirmar ainda que a atual Constituição da República codificou as principais normas do Direito Administrativo, que, como lembra JEAN RIVEIRO, é essencialmente não codificado (*Direito administrativo.* Coimbra: Almedina, 1981. p. 35); prevendo normas de gerência, contratação, publicidade, entre outras; além do Estatuto do Servidor Público e de mecanismos de controle da Administração.

A codificação constitucional das normas administrativas possibilitou a consagração de uma Teoria Geral do Direito Constitucional Administrativo, voltada para a observância dos princípios constitucionais básicos e tendo por finalidade limitar o poder estatal, prevendo instrumentos de controle e meios de responsabilização dos agentes públicos, para garantia de transparência e probidade na administração e voltados para o combate à corrupção.

Como salientado por MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO,



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

> "a corrupção, embora sua feição mude de época para época, é um fenômeno presente em todos os tempos. Dela, não escapa regime algum. Igualmente, ela existe no mundo inteiro, conquanto em níveis diversos. É assim um mal que todo regime tem de estar preparado para enfrentar". Contudo, observa o citado professor, a corrupção é "particularmente grave numa democracia. Esta, com efeito, confia na representação para realizar o interesse geral. Se ela é corrupta e persegue o seu bem particular, o regime fica totalmente desfigurado. Além disso, na democracia, rapidamente a corrupção desmoraliza o Poder, além de ser um fator de ineficiência. Por isso, pode levar facilmente à perda da legitimidade do regime" (*A democracia no limiar do século XXI.* São Paulo: Saraiva, 2001. p. 87-88).

Dessa forma, em face da modernização e do agigantamento do Estado, a constitucionalização do Direito Administrativo representou verdadeiro instrumento de combate à corrupção em todos os níveis da Administração Pública, em defesa da legitimidade do regime democrático.

Importante lembrar a lição de KARL LOEWESTEIN, quando afirmou que,

> "na sociedade do Século XX, se pode considerar como o fenômeno mais digno de ser ressaltado a transformação do Estado Legislativo em Estado Administrativo" (*Teoria de la constitucion.* Barcelona: Ariel, 1946. p. 66).

A Constituição de 1988, portanto, constitucionalizou regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos, dando novos contornos ao Direito Administrativo Sancionador (DAS), que deixou de somente regular a relação administrado/administração, passando a ter princípios e valores próprios de regência da legalidade e moralidade na atuação do Poder Público.

Essa concepção, como anteriormente citado, foi consagrada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, como esclarecem



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

PIMENTA OLIVEIRA e MUSETTI GROTTI:

> "A Constituição reconhece o valor jurídico diferenciado do interesse público como categoria própria e não assimilável aos meros interesses pronunciados por administradores públicos ou meramente associados aos órgãos e entes públicos e governamentais, por lei ou atos infralegais. Não se trata de mero conceito jurídico indeterminado que a teoria da linguagem possa esgotar como operacionalizá-lo. O interesse público é um conceito recepcionado na Constituição. Isto se faz no capítulo próprio dos Direitos e Garantias Fundamentais (artigo 19, inciso I), no capítulo dedicado à Administração Pública, em seu significado funcional (artigo 37, inciso LX, na disciplina das leis (artigo 66, parágrafo 1°), na atividade de gestão da função pública na Magistratura (artigo 93, inciso VIII e artigo 95, inciso II) e no Ministério Público (artigo 128, parágrafo 5°, inciso I, alínea b), e na distinção do campo da legalidade (tal como cristalizado na própria Constituição) do preceituado como próprio ao interesse público, em seu ADCT (artigo 51 ADCT). Esta presença constitucional significa que aos intérpretes não é dado ignorar ou reduzir sua relevância no sistema jurídico, devendo cumprir a função de demonstrar as suas projeções normativas no processo de concretização constitucional" (*Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades.* Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 22, nº 120, p. 83-126, març./abr. 2020, p. 90).

É nesse sentido que deve ser entendido e interpretado o denominado "Direito Administrativo Sancionador (DAS)", que é sub-ramo do Direito Administrativo e consiste na "expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado" (BENEDITO GONÇALVES; RENATO CÉSAR GUEDES GRILO). Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. Revista



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

Estudos Institucionais, v. 7, nº 2, mai./ago. 2021, p. 468).

Diferentemente do Direito Penal, que materializa o *ius puniendi* na seara judicial, mais precisamente no juízo criminal; o Direito Administrativo Sancionador tem aplicação no exercício do *ius puniendi* administrativo; sendo ambos expressões do poder punitivo estatal, porém representando sistemas sancionatórios que "*não guardam similitude de lógica operativa" (*JOSÉ ROBERTO PIMENTA OLIVEIRA; DINORÁ ADELAIDE MUSETTI GROSSI. Direito Administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 22, nº 120, p. 83-126, mar./abr., 2020, p. 90).

Na impossibilidade de aplicação do Direito Penal ao sistema de improbidade, por expressa determinação constitucional que prevê responsabilidades diversas (CF, art. 37, §4º), a nova lei optou, expressamente, por estabelecer a aplicação do Direito Administrativo Sancionador no âmbito do sistema de improbidade administrativa, reforçando a natureza civil do ato de improbidade.

E o fez, para garantir um maior rigor procedimental nas investigações e uma maior efetividade na aplicação do contraditório e ampla defesa.

**Na presente hipótese, portanto, para a análise da retroatividade ou irretroatividade não da norma mais benéfica trazida pela Lei 14.230/2021 – revogação do ato de improbidade administrativa culposo – o intérprete deverá, obrigatoriamente, conciliar os seguintes vetores:**

> **(1) A natureza civil do ato de improbidade administrativa definida diretamente pela Constituição Federal;**
>
> **(2) A constitucionalização, em 1988, dos princípios e preceitos básicos, regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos, dando novos contornos ao Direito Administrativo Sancionador (DAS)**



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

> **(3) A aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador ao sistema de improbidade administrativa por determinação legal;**
>
> **(4) Ausência de expressa previsão de "anistia geral" aos condenados por ato de improbidade administrativa culposo ou de "retroatividade da lei civil mais benéfica";**
>
> **(5) Ausência de regra de transição.**

A análise conjunta desses vetores interpretativos nos conduz à conclusão de que 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.

O inciso XL deve ser interpretado em conjunto com o inciso XXXVI, ambos do artigo 5º da Constituição Federal.

Em regra, a lei não deve retroagir, pois "*não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*", inclusive no campo penal, salvo, excepcionalmente, quando se tratar de lei penal mais benéfica, quando então "*retroagirá para beneficiar o réu*".Trata-se, portanto, de expressa e excepcional previsão constitucional de retroatividade.

O art. 6º da LINDB também estatui a irretroatividade das leis, ao estabelecer que:

> "A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada".

Portanto, a retroatividade das leis é hipóteses excepcional no ordenamento jurídico, sob pena de ferimento à segurança e estabilidade jurídicas; e, dessa maneira, inexistindo disposição expressa na Lei



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

14.230/2021, não há como afastar o princípio do *tempus regit actum.*

A norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica funda-se em peculiaridades únicas desse ramo do direito, o qual está vinculado à liberdade do criminoso (princípio do *favor libertatis)*, fundamento inexistente no Direito administrativo sancionador; sendo, portanto, regra de exceção, que deve ser interpretada restritivamente, prestigiando-se a regra geral da irretroatividade da lei e a preservação dos atos jurídicos perfeitos; principalmente porque no âmbito da jurisdição civil, impera o princípio *tempus regit actum.*

Nesse sentido, RAFAEL MUNHOZ DE MELLO afirma que:

> "não se pode transportar para o Direito Administrativo Sancionador a norma penal da retroatividade da lei que extingue a infração ou torna mais amena a sanção punitiva", pois "não há no Direito Administrativo sancionador o princípio da retroatividade da lei benéfica ao infrator". É que o dispositivo constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica "funda-se em peculiaridades únicas do Direito Penal, inexistentes no Direito Administrativo Sancionador" (Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição federal de 1988. São Paulo, Malheiros, 2007, p. 154-155).

RICARDO BARROS LEONEL defende que

> "a aplicação retroativa da disciplina mais benéfica da tutela da probidade administrativa colide, quando menos, com os dois dispositivos constitucionais: o art. 5º, XL, da CF, que tem aplicação restrita ao direito penal (aplicado na jurisdição, ou à sua feição na esfera administrativa, que é o direito administrativo disciplinar); e o art. 37, § 4º, da CF, que deixa assentado que a tutela da probidade administrativa e as sanções relacionadas aos atos ilícitos não são penais, mas sim civis" ("*Nova LIA: aspectos da retroatividade associada ao direito*



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

> *sancionador". In: Consultor Jurídico, em 17 de novembro de 2021,* citado por ROGÉRIO TADEU ROMANO, *In: Aspectos Polêmicos da Lei de Improbidade Administrativa Uma Hipótese de Aplicação da Nova Lei de Improbidade Administrativa e o Direito Intertemporal, p. 86. Revista de Direito Administrativo, nº 197, maio 2022).*

Nesse sentido da irretroatividade, a Segunda Turma desta CORTE já decidiu no ARE 1019161 AgR, Rel. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, DJe de 12/5/2017, no qual o Relator consignou que:

> "Verifica-se, portanto, que a retroatividade da norma mais benéfica em favor do réu é um princípio exclusivo do Direito Penal, onde está em jogo a liberdade da pessoa, admitindo, até mesmo, o ajuizamento de revisão criminal após o trânsito em julgado da sentença condenatória, há qualquer tempo".

Confira-se a ementa do acórdão:

> "Ementa: ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS PARTIDÁRIAS DO EXERCÍCIO DE 2009. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA (LEI 13.165/2015) NA IMPOSIÇÃO DE MULTA POR CONTAS REJEITADAS. IMPOSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO DAS REGRAS DE APLICAÇÃO DA NORMA CONSTANTES NA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DIRETA AO TEXTO CONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I – O processo de análise de contas partidárias está contido no conjunto da jurisdição cível, na qual impera o princípio do tempus regit actum. Ou seja, na análise de um fato determinado, deve ser aplicada a lei vigente à sua época. II - O caráter jurisdicional do julgamento da prestação de contas não atrai, por si só, princípios específicos do Direito Penal para a aplicação das sanções, tais como o da retroatividade da lei penal mais benéfica. III - Questão que se



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

> interpreta com base na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942), sendo esta a norma que trata da aplicação e da vigência das leis, uma vez que não há violação frontal e direta a nenhum princípio constitucional, notadamente ao princípio da não retroatividade da lei penal (art. 5°, XL, da CF/1988). IV - Eventual violação ao texto constitucional, que no presente caso entendo inexistente, se daria de forma meramente reflexa, circunstância que torna inviável o recurso extraordinário. V - Agravo regimental a que se nega provimento."

Nesse precedente, o eminente Ministro Relator, RICARDO LEWANDOWSKI, realçou que "*na análise de um fato determinado, deve ser aplicada a lei vigente à sua época*."

A jurisprudência desta SUPREMA CORTE tem sufragado o princípio do *tempus regit actum* em diversos julgados nos quais envolvidas normas da jurisdição cível, como na presente hipótese:

> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSTO PELO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS), COM FUNDAMENTO NO ART. 102, III, A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, EM FACE DE ACÓRDÃO DE TURMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO: PENSÃO POR MORTE (LEI Nº 9.032, DE 28 DE ABRIL DE 1995).
>
> […]
>
> 8. Levantamento da jurisprudência do STF quanto à aplicação da lei previdenciária no tempo. **Consagração da aplicação do princípio tempus regit actum quanto ao momento de referência para a concessão de benefícios nas relações previdenciárias.** Precedentes citados: RE no 258.570/RS, 1ª Turma, unânime, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 19.4.2002; RE (AgR) no 269.407/RS, 2ª Turma, unânime, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 2.8.2002; RE (AgR) no 310.159/RS, 2ª Turma, unânime, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 6.8.2004; e MS



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

> no 24.958/DF, Pleno, unânime, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 1°.4.2005 (RE 415.454/SC, Rel. Min. GILMAR MENDES).
>
> DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IPTU. PROGRESSIVIDADE DE ALÍQUOTAS. PERÍODO ANTERIOR À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29/2000. COBRANÇA COM BASE NA ALÍQUOTA MÍNIMA. **LEGISLAÇÃO VIGENTE À ÉPOCA DO FATO GERADOR. 1.** O Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência da repercussão geral da questão constitucional suscitada no RE 602.347 (Tema 226), Rel. Min. Edson Fachin, e fixou entendimento no sentido de que é constitucional a cobrança de IPTU com base na alíquota mínima prevista na lei municipal, referente a período anterior à Emenda Constitucional nº 29/2000, mesmo que a progressividade das alíquotas tenha sido declarada inconstitucional. 2. Dessa forma, a tese fixada em sede de repercussão geral concluiu pela exigibilidade do IPTU calculado com base na alíquota mínima, segundo a destinação do imóvel em conformidade com a legislação municipal vigente à época do fato gerador. 3. Inaplicável o art. 85, §11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios para a parte agravante. 4. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021,§4º, do CPC/2015 (RE 550.910-AgR/RS, Rel. Min. ROBERTO BARROSO).

A norma mais benéfica prevista pela Lei nº 14.230/2021 – **revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa** –, portanto, não é retroativa e, consequentemente, não tem incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; uma vez que, nos termos do artigo 5º, XXXVI:

> "XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada".



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

Ressalte-se, entretanto, que apesar da irretroatividade, em relação a redação anterior da LIA, mais severa por estabelecer a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa em seu artigo 10, **vige o princípio da não ultra-atividade,** uma vez que não retroagirá para aplicar-se a fatos pretéritos com a respectiva condenação transitada em julgado, mas tampouco será permitida sua aplicação a fatos praticados durante sua vigência mas cuja responsabilização judicial ainda não foi finalizada.

Isso ocorre pelo mesmo princípio do *tempus regit actum,* ou seja, tendo sido revogado o ato de improbidade administrativa culposo antes do trânsito em julgado da decisão condenatória; não é possível a continuidade de uma investigação, de uma ação de improbidade ou mesmo de uma sentença condenatória com base em uma conduta não mais tipificada legalmente, por ter sido revogada.

Não se trata de retroatividade da lei, uma vez que todos os atos processuais praticados serão válidos, inclusive as provas produzidas – que poderão ser compartilhadas no âmbito disciplinar e penal –; bem como a ação poderá ser utilizada para fins de ressarcimento ao erário.

Entretanto, em virtude ao princípio do *tempus regit actum,* não será possível uma futura sentença condenatória com base em norma legal revogada expressamente.

**Em conclusão, as alterações feitas pela Lei 14.230/2021 nos artigos 1º, §§ 1º e 2º; 9º, 10, 11; bem como com a revogação do artigo 5º preveem:**

> **1) Impossibilidade de responsabilização objetiva por ato de improbidade administrativa;**
>
> **2) A exigência de comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo – nos artigos 9º, 10 e 11 – a presença do elemento subjetivo – DOLO;**
>
> **3) A inexistência da modalidade culposa de ato de improbidade a partir da publicação da Lei 14.230/2021;**



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

**4) A irretroatividade da norma benéfica da Lei 14.230/2021, 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;**

**5) A aplicação dos princípios da não ultra-atividade e *tempus regit actum* à modalidade culposa do ato de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado; devendo o juízo competente analisar eventual má-fé ou dolo eventual por parte do agente.**

**V. AUSÊNCIA DE INÉRCIA ESTATAL E IRRETROATIVIDADE DO NOVO SISTEMA PRESCRICIONAL.**

A condenação por improbidade administrativa e consequente imposição das respectivas sanções somente poderão ocorrer se, nos prazos fixados em lei, houver o ajuizamento da ação específica, e, após o devido processo legal, garantida a ampla defesa e o contraditório, houver uma decisão judicial condenatória.

Em um Estado de Direito, assim como no campo penal, também na responsabilidade civil por ato de improbidade, o Poder Público tem um prazo legal para exercer sua pretensão punitiva, não podendo, em regra, manter indefinidamente essa possibilidade, sob pena de desrespeito ao devido processo legal.

O devido processo legal, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em restringir a liberdade ou a propriedade individual, entre elas, certamente, a estipulação de prazos fatais para o exercício das pretensões em juízo, na hipótese de improbidade administrativa.

O desrespeito às regras legais para o processo e julgamento por atos de improbidade administrativa, editadas em observância ao § 4º do art. 37, inclusive no tocante ao prazo possível para o ajuizamento da ação,



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

conflita com a garantia do devido processo legal, que configura dupla proteção ao indivíduo, atuando tanto no âmbito material de proteção ao direito de liberdade e propriedade quanto no âmbito formal, ao assegurar lhe paridade total de condições com o Estado persecutor, dentro de regras procedimentais previamente estabelecidas e que consagrem a plenitude de defesa e impeçam o arbítrio do Estado.

Como salientado pelo Ilustre Ministro CELSO DE MELLO, ao analisar o poder persecutório do Estado, "*a própria exigência de processo judicial representa poderoso fator de inibição do arbítrio estatal e de restrição ao poder de coerção do Estado*" (1ª Turma, HC 73.338/RJ).

Exatamente em respeito à segurança jurídica, estabilidade, previsibilidade e ao devido processo legal, o legislador consagrou o mandamento do § 4º do art. 37 da Constituição Federal e editou a Lei 8.429/1992, prevendo, expressamente, os prazos prescricionais, agora alterados pela Lei 14.230/2021, que, inclusive, criou espécie de prescrição intercorrente:

| Artigo 23 | |
|---|---|
| **Redação original da Lei 8.429/1992** | **Alterações trazidas pela Lei 14.230/2021** |
| Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:<br>I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;<br>II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares | Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)<br>I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) |



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

| | |
|---|---|
| puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.<br>III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1o desta Lei. | II - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)<br>III - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)<br>(...)<br>§ 4º O prazo da prescrição referido no caput deste artigo interrompe-se: (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)<br>I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)<br>II - pela publicação da sentença condenatória; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)<br>III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)<br>IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)<br>V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência. |



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

| | |
|---|---|
| | (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)<br>§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)<br>(…)<br>§ 8º O juiz ou o tribunal, depois de ouvido o Ministério Público, deverá, de ofício ou a requerimento da parte interessada, reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão sancionadora e decretá-la de imediato, caso, entre os marcos interruptivos referidos no § 4º, transcorra o prazo previsto no § 5º deste artigo. |

O *caput* do art. 23 alterou e unificou o prazo de prescrição para a propositura da ação de improbidade, que antes era de 5 (cinco) anos, com diferentes *dies a quo*. Agora, para todas as hipóteses antes elencadas nos incisos revogados desse artigo, o prazo de prescrição é de 8 (anos) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência. O § 4º trouxe marcos interruptivos da prescrição que se verificam pelo ajuizamento da ação e, partir daí, a contar da publicação da decisão judicial condenatória ou do acórdão que a confirme ou reforme. Ou seja, após o termo inicial, a sentença ou o acórdão interrompem a prescrição, desde que haja condenação do réu, pois a decisão absolutória não é apta a interromper o prazo prescricional.

Por sua vez, o § 5º introduziu a **prescrição intercorrente**, que é deflagrada com o ajuizamento da ação. Após esse marco, verificada uma



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

das causas interruptivas citadas no § 4º, o prazo prescricional recomeça a correr pela metade do prazo previsto no caput do artigo 23, ou seja, 4 (quatro) anos.

Na Lei 14.230/2021, a prescrição intercorrente incide quando há inércia no curso do processo de apuração da conduta ímproba, a partir de marcos interruptivos preestabelecidos pelo legislador.

Assim, o prazo prescricional de oito anos, contado a partir do ato de improbidade, interrompe-se com o ajuizamento da ação e volta a correr pela metade do tempo (quatro anos) até interromper-se novamente com a publicação da primeira decisão condenatória.

Em outras palavras, o ajuizamento da ação deflagra o início do prazo da prescrição intercorrente. Após o termo inicial, a sentença ou o acórdão interrompem a prescrição, desde que haja condenação do réu, pois a decisão absolutória não é apta a interromper o prazo prescricional.

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.

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 (PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil, 1º Vol., p. 435; CAVALCANTI, José Paulo. Direito Civil: escritos diversos. Rio de Janeiro: Forense, 1983. In: https://jus.com.br/artigos/38201/aspectos-gerais-da-prescricao/2; AMARAL, Francisco. Direito Civil. Introdução. Rio de Janeiro: Renovar. 2008. 7ª ed., p. 596).

Pune-se a inércia, a sua omissão, o seu *non facere*, como bem ressaltado por ANTÔNIO LUÍS DA CÂMARA LEAL:

> "Posto que muitos escritores, como Beviláqua, neguem que a prescrição constitua um castigo à negligência do titular, outros, como João Mendes Júnior, secundando a lição de



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

> Savigny, aliás fundada nas formas romanas, o afirmam.
>
> Estamos com o grande romanista tedesco e o saudoso mestre da Faculdade de Direito de São Paulo.
>
> Se a prescrição priva o titular de sua ação, fazendo-o sofrer a perda de um direito, impõe-lhe, de fato, um mal. E, se essa imposição é motivada pela sua inércia, de que resulta um mal social, pelo estado antijurídico que não foi removido pela ação, representando essa inércia a falta de cumprimento de um dever social, não se poderá negar que o mal imposto pela prescrição é, efetivamente, uma repressão do mal causado pela negligência do titular.
>
> E, assim encarada, a prescrição apresenta o característico da pena, cuja clássica definição é:*poena est malum passionis, propter malum actionis* (*Da Prescrição e da Decadência,*4ª ed., Forense, 1982, p. 16-17)".

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.

A PRIMEIRA TURMA dessa CORTE, reiteradamente, tem afirmado que "**se o Estado não está inerte, há necessidade de se interromper a prescrição para o cumprimento do devido processo legal" (**RE 1210551 AgR, Red. p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 20/08/2019, DJe de 15/4/2020; RE 1244519 AgR, Red. p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, DJe de 25/5/2020; RE 1243415 AgR-quarto, Rel. ROBERTO BARROSO, DJe de 10/3/2020).

A inércia nunca poderá ser caracterizada por uma lei futura que, diminuindo os prazos prescricionais, passe a exigir o impossível, ou seja, que, retroativamente o poder público – que foi diligente e atuou dentro dos prazos à época existentes – cumpra algo até então inexistente.

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



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

2018, p. 210-211).

Esse ponto foi bem salientado no parecer da PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA, ao destacar que:

> É ontológico ao conceito de prescrição uma inércia consciente, livre no cenário então vigente. Admitir que o prazo prescricional da pretensão sancionatória possa ter fluído em parâmetros absolutamente imprevisíveis ao tempo da prática dos atos desconstituídos iria de encontro às garantias constitucionais atinentes à segurança jurídica e violaria a essência da ideia de prescrição, que repousa sobre a noção de inércia do titular do direito.

Na aplicação do novo regime prescricional, há necessidade de observância dos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, com a irretroatividade da nova lei, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa, sob pena de consequências absurdas, como destacado no parecer do MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO:

> A incidência irrestrita e retroativa do novo marco temporal (data do fato) e do novo prazo prescricional de oito anos aos fatos anteriores configuraria abrupta alteração da regulamentação vigente, sem qualquer regime de transição, **com a possibilidade de fulminar o ajuizamento de ação em casos nos quais ainda não decorrido o prazo prescricional ou sequer iniciada a sua contagem com base na disciplina anterior**.

Nesse sentido, já decidiu o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:

> 1. PRESCRIÇÃO. DIREITO INTERTEMPORAL. CASO EM QUE O PRAZO PRESCRIBENTE FIXADO NA LEI NOVA E MENOR DO QUE O PRAZO PRESCRICIONAL MARCADO NA LEI ANTERIOR. FEITA A CONTAGEM DO PRAZO



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

> PRESCRIBENTE MARCADO NA LEI NOVA (ISSO A PARTIR DA VIGENCIA DESSA LEI). E SE OCORRER QUE ELE TERMINE EM ANTES DE FINDAR-SE O PRAZO MAIOR FIXADO NA LEI ANTERIOR, E DE SE CONSIDERAR O PRAZO MENOR PREVISTO NA LEI POSTERIOR, CONTADO ESSE PRAZO A PARTIR DA VIGENCIA DA SEGUNDA LEI. 2. DOUTRINA E JURISPRUDÊNCIA DO ASSUNTO. 3. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE O STF NEGA CONHECIMENTO (RE 79327, Relator(a): ANTONIO NEDER, Primeira Turma, DJ de 7/11/1978).

No RE 184195, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Dj de 6/5/2005, essa CORTE, analisando questões de direito intertemporal, valeu-se das lições de Pontes de Miranda, na qual o mestre assentava que a lei nova não pode ter efeitos retroativos:

> "Segundo Pontes de Miranda (op. cit., pág. 98), 'a grande prova da deficiência dos estudos em matéria de direito intertemporal tem-se no momento em que se vão aplicar às leis de direito público (exceto as penais, que de regra jurídica são objeto de princípios especiais de direito intertemporal), as chamadas cláusulas da garantia, constitucionais (…).
>
> 'A cada passo se diz que as normas de direito público - **administrativo**, processual e de organização judiciária - são **retroativas**, ou contra elas não se podem invocar direitos adquiridos. Ora, o que em verdade acontece é que tais regras jurídicas, nos casos examinados, não precisam retroagir, nem ofender direitos adquiridos, para que incidam desde logo. **O efeito, que se lhes reconhece, é normal, o efeito no presente, o efeito imediato, pronto, inconfundível com o efeito no passado, o efeito retroativo, que é anorm**al. Já no direito privado, o efeito imediato nos deixa, por vezes, a ilusão da retroatividade. O que se passa no direito público é que esses casos de ilusória retroatividade são o que mais acontece. .....
>
> A regra jurídica de garantia é, todavia, comum ao direito



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

> privado e ao direito público. Quer se trate de direito público, quer se trate de direito privado, **a lei nova não pode ter efeitos retroativos (critério objetivo), nem ferir direitos adquiridos (critério subjetivo), conforme seja o sistema adotado pelo legislador constituinte."**

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

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

Em conclusão, o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/21 NÃO RETROAGE, em respeito ao ato jurídico perfeito e em observância aos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa.

Por óbvio, os prazos prescricionais da nova lei não se aplicam 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.

**VI. CASO CONCRETO.**

Como relatado, na origem, o Instituto Nacional do Seguro Social -



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

INSS ajuizou ação civil pública por ato de improbidade previsto no artigo 10, *caput* e incisos I, X e XII da LIA. com o objetivo de condenar a ré, ROSMERY TEREZINHA CORDOVA, ao ressarcimento dos prejuízos sofridos em razão da autuação negligente como procuradora contratada para defender em juízo os interesses do INSS.

Narrou a Autarquia que, em 21 de março de 1994, a requerida celebrou contrato de prestação de serviços advocatícios com o INSS para a defesa dos interesses do Instituto nas causas que lhe seriam encaminhadas, incluindo a propositura da ação e, a partir daí, a interposição de todos os atos processuais cabíveis. No entanto, a requerida descumpriu o contrato ajustado, adotando conduta negligente na condução dos processos, o que acarretou prejuízo ao erário no valor de R$ 391.458,69, atualizados até maio de 1999, conforme demonstrado no MEMORANDO de auditoria nº 04/98.

Aduziu que, considerando que o INSS conseguiu recuperar partes das perdas, por meio da atuação da Procuradoria local e da dedução dos honorários que a requerida tinha por receber, concluiu-se por atribuir à requerida a responsabilidade pelo ressarcimento à Autarquia do montante de R$ 123.2777,00, até maio de 1999.

Assim, pleiteou a condenação da ré pelos atos de improbidade previstos no art. 10, caput e incisos I, X e XII da LIA, e ao ressarcimento do prejuízo causado ao INSS, em face de sua conduta omissiva. Argumentou que a requerida atuou de forma relapsa, descumprindo seus deveres no desempenho da função pública, e causando prejuízos ao erário.

A sentença julgou improcedente o pedido, por considerar não ter havido ato de improbidade administrativa, ante a ausência de dolo ou culpa da requerida.

Apelou o INSS, requerendo, em preliminar, a declaração de nulidade da sentença em face da ausência da adequada instrução probatória, uma vez que o Juízo *a quo* não teria valorado as provas testemunhais carreadas aos autos, que demostram a conduta ímproba da parte ré.

O apelo foi provido pelo TRF 4ª Região, que considerou nula 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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

sentença pelo fato de a instrução probatória ter sido insuficiente. Em consequência, determinou a devolução dos autos ao Juízo de origem para que procedesse ao devido exame das provas.

Opostos Embargos de Declaração pela parte ré, foram parcialmente acolhidos, somente para esclarecer ser inviável o imediato enfrentamento do mérito da lide, uma vez que houve afronta ao devido processo legal, pois não foi aberta a oportunidade para o INSS contrapor, em razões finais, o depoimento pessoal da ré. No acórdão, consignou-se, ainda, que, na esteira da jurisprudência do STJ, a pretensão de ressarcimento de danos causados ao erário por atos de improbidade administrativa é imprescritível, tese esta que só é rechaçada para fatos ocorridos antes da Constituição Federal de 1988, ante a irretroatividade do texto constitucional.

No Recurso Extraordinário, alegou-se afronta ao art. 37, § 5º, da CF/1988, ao argumento de já estar prescrita a pretensão de ressarcimento ao erário, porque ação foi proposta em 2006, quando já havia transcorrido mais de 5 anos da ocorrência dos fatos e do seu descredenciamento como procuradora do INSS, que ocorreu em 27/01/1999. Sustentou-se também que a imprescritibilidade prevista naquele dispositivo constitucional refere-se a danos decorrentes de atos de improbidade administrativa, e não a ilícito civil.

Como se vê deste breve sumário da causa, os fatos subjacentes à ação civil pública para ressarcimento ao erário decorrentes dos alegados atos ilícitos praticados pela recorrente contra o INSS ocorreram em 1999, e a demanda somente foi proposta em 2006. Além disso, o processo não se encerrou.

A imputação realizada pelo Ministério Público foi de ato de improbidade culposo, nos termos da redação anterior do artigo 10 da LIA.

Em que pese a irretroatividade da norma benéfica da Lei 14.230/2021, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal, está não terá incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

incidentes.

Na presente hipótese, entretanto, incide a aplicação dos princípios da não extra-atividade e *tempus regit actum* à modalidade culposa do ato de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, uma vez que não mais existe a figura típica imputada pelo Ministério Público, que permitiria a continuidade da instrução processual.

Não bastasse isso, ocorreu a prescrição, uma vez que essa CORTE já decidiu pela prescritibilidade das ações de improbidade administrativa fundadas em atos culposos.

**VII. DISPOSITIVO.**

Por todo o exposto, DOU PROVIMENTO ao Recurso Extraordinário para extinguir a presente ação.

Fixo, para fins de repercussão geral, a seguinte tese:

> 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) Aplicam-se os princípios da não ultra-atividade e *tempus regit actum* aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude de sua revogação expressa pela Lei 14.230/2021; devendo o juízo competente analisar eventual má-fé ou dolo eventual por parte do agente.
>
> 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D

é IRRETROATIVO, em respeito ao ato jurídico perfeito e em observância aos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa.

É o voto.



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 342D-976C-F983-2C46 e senha D728-2609-216C-2B8D