



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1452390 - RJ (2019/0045410-3)

**RELATOR** : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**  
**AGRAVANTE** : CLAUDIO LUIS CARDIM DA ROCHA  
**ADVOGADO** : NILSOMARO DE SOUZA RODRIGUES - RJ053310  
**AGRAVADO** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

### DECISÃO

Trata-se de agravo interno interposto por CLAUDIO LUIS CARDIM DA ROCHA contra a decisão do Ministro Manoel Erhardt (Desembargador Convocado do TRF da 5ª Região) de fls. 745/748.

O recurso especial foi interposto, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea a, da Constituição Federal, contra o acórdão proferido pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO assim ementado (fls. 431/433):

AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PROPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DE MACABU. GASTOS COM PESSOAL DA RESPECTIVA CASA LEGISLATIVA EXCEDENTE AO LIMITE IMPOSTO NO ART. 29-A, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCEDÊNCIA. RECONHECIMENTO DO RÉU COMO INCURSO NAS PENAS PREVISTAS NO ART. 12, III, DA LEI Nº 8.429/92, EM RAZÃO DA CONDUTA TIPIFICADA NO ART. 11, DAQUELE DIPLOMA LEGAL. APELAÇÃO. PRELIMINARES DE NULIDADE AFASTADAS. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO JUIZ NATURAL, EM RAZÃO DA ATUAÇÃO DOS CHAMADOS “GRUPOS DE SENTENÇA”, PREVISTA EM ATO NORMATIVO EXPEDIDO PELO PRÓPRIO TRIBUNAL, VISANDO APOIAR AS SERVENTIAS QUE SE ENCONTRAM COM DEMASIADO ACERVO, CONFERINDO EFETIVIDADE AO PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO (ART. 5º, LXXVIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). PRECEDENTES DO C. STJ E DESTA CORTE ESTADUAL). INTIMAÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA, NA FORMA DO ART. 17, DA LEI Nº 8.429/92, CONFORME SE OBSERVA DA NOTIFICAÇÃO ENVIADA E DEMAIS MANIFESTAÇÕES ACOSTADAS. PROCESSO DEFLAGRADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO JULGANDO IRREGULARES AS CONTAS APRESENTADAS DIANTE DO DESCUMPRIMENTO DO COMANDO CONSTITUCIONAL. ANÁLISE ANTERIOR PELA CORTE DAS LEIS MUNICIPAIS QUE FIXARAM OS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES, DO PREFEITO E DO VICE-PREFEITO, COM EXPRESSA RECOMENDAÇÃO QUANTO À OBSERVÂNCIA DOS LIMITES INTRODUZIDOS PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000, DA QUAL FOI DADA CIÊNCIA AO RÉU. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO IDÔNEA DE HAVEREMSIDO ADOTADAS MEDIDAS PREVENTIVAS E/OU REPRESSIVAS A FIM DE REDUZIR A FOLHA DE PAGAMENTO.

NECESSÁRIA A PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO PARA QUE SEJA RECONHECIDA A TIPIFICAÇÃO DA CONDUTA COMO INCURSO NAS PREVISÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, CONSUBSTANCIADO, NESTE CASO, PELO DOLO, DISPENSANDO-SE O ESPECÍFICO, BASTANDO O GENÉRICO. SANÇÕES IMPOSTAS QUE SE ENCONTRAM PREVISTAS NO ART. 12, DA LEI Nº 8.429/92, PODENDO SER APLICADAS ISOLADA OU CUMULATIVAMENTE, DEPENDENDO DA GRAVIDADE DO FATO. DEMANDADO QUE AGIU EM DESACORDO COM PRINCÍPIOS REGENTES DA PROIBIDADE, EM ESPECIAL, OS DA LEGALIDADE E DA EFICIÊNCIA, ESTANDO INCURSO NO ART. 11, DA LEI Nº 8.429/1992. DOLO DO GESTOR PÚBLICO, A QUEM NÃO ERA PERMITIDO IGNORAR A LEI, TAMPOUCO AGIR EM DISPARIDADE COM O INTERESSE PÚBLICO E COM OS DEMAIS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ENCONTRANDO-SE CORRETAS, ADEQUADAS E PROPORCIONAIS AS PENAS APLICADAS. DESCABIMENTO DO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EM FAVOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ENTENDIMENTO DO C. STJ NO SENTIDO DE QUE SE OS ARTS. 17 E 18, DA LEI 7.347/85, PREVÊM QUE O PARQUET SÓ PAGA A SUCUMBÊNCIA QUANDO ATUA COM COMPROVADA MÁ-FÉ, ENTÃO O MESMO RACIOCÍNIO DEVE SER APLICADO EM RELAÇÃO À OUTRA PARTE, QUANDO SUCUMBENTE. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fls. 539/544).

Nas razões de seu recurso, a parte ora agravante afirmou ter sido negada vigência aos arts. 70 e 71 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pois ignorada a especificidade da LRF, que estabelece um prazo de três exercícios financeiros para que gestores públicos se amoldem aos limites de despesas com pessoal, e que, portanto, a conduta do recorrente, em 2001, não poderia ter sido considerada ilícita.

Afirma ter sido aplicado equivocadamente o art. 12, III, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), pois a sua conduta do recorrente não se enquadra nos correspondentes atos ímprobos.

Assevera inexistir dolo genérico e que a LRF prevê penalidades específicas para o descumprimento de seus dispositivos, mostrando-se desarrazoada e desproporcional a reprimenda aplicada.

A parte adversa apresentou contrarrazões (fls. 640/656).

O recurso especial não foi admitido, o que ensejou a interposição de agravo em recurso especial.

O Ministério Público apresentou parecer (fls. 728/741).

Às fls. 745/748, o Ministro Manoel Erhardt (Desembargador Convocado do TRF da 5ª Região) negou provimento ao agravo em recurso especial.

Contra essa decisão foi interposto o agravo interno ora examinado, no qual a parte recorrente alegou que o recurso especial foi interposto com o objetivo de analisar a negativa de vigência de texto de lei federal e não de reexaminar provas.

Aduziu, ainda, que o art. 29-A da Constituição Federal é posterior à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e, por isso, não tem o poder de revogá-la.

Ressaltou que o STF na ADI 2.238 já havia fixado a interpretação de que a LRF, como norma complementar, prevalece.

Requeru a reconsideração da decisão agravada ou a apresentação do feito ao órgão colegiado competente.

A parte ora agravada apresentou impugnação (fls. 770/774).

O Ministro Manoel Erhardt determinou a suspensão do presente feito até o julgamento do ARE 843.989/PR.

A parte agravante pediu a aplicação retroativa da Lei 14.230/2021 (fls. 806/812).

É o relatório.

Diante das alegações da parte agravante, reconsidero a decisão agravada e passo ao exame do recurso especial.

Na origem, o juízo de primeiro grau julgou procedente o pedido formulado em ação por improbidade administrativa e condenou CLAUDIO LUIS CARDIM DA ROCHA, à época Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Conceição de Macabu/RJ, pelo desrespeito aos limites de gastos fixados na LRF, tendo, assim, por tipificado o art. 11 da LIA. Imputou-lhe o pagamento de multa de 30 vezes a sua remuneração, proibição de contratar com o poder público pelo prazo de três anos e suspensão dos direitos políticos pelo prazo de cinco anos.

O Tribunal de Justiça do Estado manteve a condenação, enfatizando que o apelante não comprovou ter tomado as medidas exigidas para reduzir os gastos e que, portanto, agiu em desacordo com os princípios regentes da probidade, em especial, os da legalidade e da eficiência. Houve o afastamento apenas da condenação aos ônus sucumbenciais.

O panorama normativo da improbidade administrativa mudou em benefício do demandado em razão de certas alterações levadas a efeito pela Lei 14.230/2021, édito que, em muitos aspectos, consubstancia verdadeira *novatio legis in melius*.

Sob o regime da repercussão geral, o STF pronunciou a aplicabilidade da Lei 14.230/2021 aos processos inaugurados antes de sua vigência e ainda sem trânsito em julgado em relação ao elemento subjetivo necessário para a tipificação dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA): o dolo.

Além disso, no julgamento dos embargos de declaração opostos no Recurso Extraordinário com Agravo 803.568-AgR-segundo-EDv, o Pleno do STF, examinando a possibilidade de aplicação da tese proferida no Tema 1.199 aos casos de condenação pela conduta tipificada no inciso I do art. 11 da Lei 8.429/1992, concluiu por estender as conclusões explicitadas no âmbito da repercussão geral a tal hipótese.

Nesse mesmo sentido, há outras várias decisões colegiadas da Corte Suprema:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI N. 8.429/1982. ALTERAÇÃO PELA LEI N. 14.230/2021. APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO FIRMADO NO TEMA 1.199 DA REPERCUSSÃO GERAL. PRECEDENTE DO PLENÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

(ARE 1457770 AgR, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 19-12-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 22-01-2024 PUBLIC 23-01-2024)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Diante deste novo cenário, a condenação com base em genérica violação a princípios administrativos ou com base nos revogados incisos I e II do art. 11 da LIA, sem que os fatos tipifiquem alguma das novas hipóteses previstas na atual sua redação, remete à abolição da tipicidade da conduta e, assim, à improcedência dos pedidos formulados na inicial.

Desnecessário, aliás, o retorno dos autos à instância de origem para conformação, não havendo suporte legal para a qualificação da conduta imputada na inicial (desobediência do limite de gastos previstos na LRF) como ímproba.

Nesse exato sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1.199-STF. ALTERAÇÃO DO ART. 11 DA LIA. PROCESSOS EM CURSO. APLICAÇÃO. CORRÉU. EFEITO EXPANSIVO.

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

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

3. A Primeira Turma desta Corte Superior, no julgamento do AREsp 2.031.414/MG, em 09/05/2023, firmou orientação no sentido de conferir interpretação restritiva às hipóteses de aplicação retroativa da LIA (com a redação da Lei n. 14.230/2021), adstrita aos atos ímprobos culposos não transitados em julgado, de acordo com a tese 3 do Tema 1.199/STF. No mesmo sentido: ARE 1400143 ED/RJ, rel. Min. ALEXANDRE MORAES, DJe 07/10/2022.

4. A Suprema Corte, em momento posterior, ampliou a aplicação da referida tese ao caso de ato de improbidade administrativa fundado no revogado art. 11, I e II, da Lei n. 8.429/1992, desde que não haja condenação com trânsito em julgado 5. No caso, o Tribunal de origem reconheceu a prática do ato ímprobo com arrimo no dispositivo legal hoje revogado, circunstância que enseja a improcedência da ação de improbidade administrativa em relação à TERRACOM CONSTRUÇÕES LTDA., aplicando o efeito expansivo da improcedência ao litisconsorte passivo LAIRTON GOMES GOULART.

6. Agravo interno provido, com aplicação de efeito expansivo ao litisconsorte passivo. (AglInt no AREsp n. 2.380.545/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 6/2/2024, DJe de 7/3/2024)

Ante o exposto, conheço do agravo para dar provimento ao recurso especial, julgando improcedente o pedido condenatório por improbidade administrativa.

Sem custas e honorários, diante da ausência de má-fé por parte do demandante.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 22 de agosto de 2024.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Relator