

ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

**SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO**

**Número Único:** 0004742-57.2015.8.11.0003

**Classe:** APELAÇÃO CÍVEL (198)

**Assunto:** [Efeitos, Improbidade Administrativa]

**Relator:** Des(a). MARIA APARECIDA FERREIRA FAGO

**Turma Julgadora:** [DES(A). MARIA APARECIDA FERREIRA FAGO, DES(A). DEOSDETE CRUZ JUNIOR]

**Parte(s):**

[ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 03.507.415/0001-44 (APELANTE), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (APELADO), JOSE CARLOS JUNQUEIRA DE ARAUJO - CPF: [REDACTED] (APELANTE), ANDERSON VATUTIN LOUREIRO JUNIOR - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), ANANIAS MARTINS DE SOUZA FILHO - CPF: [REDACTED] (APELANTE), GILMAR MOURA DE SOUZA - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), JOSE CARLOS JUNQUEIRA DE ARAUJO - CPF: [REDACTED] (TERCEIRO INTERESSADO), LEONARDO BENEVIDES ALVES - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), JEIDSON RODRIGO DE CAMPOS registrado(a) civilmente como JEIDSON RODRIGO DE CAMPOS - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO)]

**A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). Não encontrado, por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **POR UNANIMIDADE PROVERAM O RECURSO DE ANANIAS MARTINS DE SOUZA FILHO E JULGARAM PREJUDICADO O RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO. PARTICIPARAM DO JULGAMENTO A EXCELENTÍSSIMA SRA. DESA. RELATORA MARIA APARECIDA FERREIRA FAGO, 1º VOGAL EXMO. SR. DES. DEOSDETE CRUZ JÚNIOR E 2º VOGAL EXMO. SR. DES. MÁRIO ROBERTO KONO DE OLIVEIRA.**

**EMENTA:**

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ARTIGO 11, INCISO I, DA LEI N.º 8.429/92. ALTERAÇÃO PROMOVIDA PELA LEI N.º

14.230/21. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. REVOGAÇÃO DO INCISO II, DO ARTIGO 11, DA LEI N.º 8.429/92. IMPOSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO BASEADA NA TIPIFICAÇÃO GENÉRICA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ABOLITIO IMPROBITATIS RECONHECIDA. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO DO REQUERIDO PROVIDO. RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO PREJUDICADO.

#### I. Caso em exame

1. Recurso de apelação interposto pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso e por Ananias Martins de Souza Filho contra sentença que julgou parcialmente procedente a ação de improbidade administrativa, em razão do pagamento fora da ordem cronológica de precatório à Companhia de Desenvolvimento de Rondonópolis – CODER, com fundamento no art. 11, *caput* e inciso I, da Lei n° 8.429/92.

#### II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em verificar a possibilidade de aplicação retroativa da Lei n° 14.230/21 ao caso concreto, com consequente reconhecimento da atipicidade da conduta imputada ao apelante, em razão da revogação do art. 11, inciso I, da Lei n° 8.429/92 e da exigência de tipicidade expressa e dolo específico.

#### III. Razões de decidir

3. O princípio da retroatividade da norma mais benéfica, previsto no art. 5º, XL, da Constituição Federal, aplica-se ao direito administrativo sancionador, inclusive aos atos de improbidade administrativa, conferindo segurança jurídica aos agentes públicos e observando as garantias do devido processo legal.

4. O inciso I, do artigo 11, da Lei n.º 8.429/92 foi revogado pela Lei n.º 14.230/21, que também alterou o *caput*, do referido dispositivo, não mais admitindo a tipificação genérica, baseada em princípios, sem que haja, simultaneamente, a capitulação da conduta em um dos

incisos arrolados no novo dispositivo, ou seja, operou-se a abolição do tipo administrativo imputado à parte apelante, o que afasta a possibilidade de condenação, diante da atipicidade da conduta, e autoriza que se julgue a improcedência do pedido inicial.

5. Reconhecida a *abolitio improbittatis* quanto ao tipo revogado, impõe-se a improcedência da pretensão punitiva, prejudicando o recurso do Ministério Público, voltado apenas à fixação de multa civil.

#### IV. Dispositivo e tese

5. Recurso de apelação de Ananias Martins de Souza Filho provido para julgar improcedente o pedido inicial. Recurso do Ministério Público do Estado de Mato Grosso prejudicado.

Tese de julgamento:

"A revogação do inciso I, do art. 11, da Lei nº 8.429/92, pela Lei nº 14.230/21 possui aplicação retroativa, afastando a condenação por improbidade administrativa quando não há subsunção da conduta ao novo rol taxativo".

---

Dispositivos relevantes citados: CF, arts. 5º, XL; Lei nº 8.429/92, arts. 1º, § 4º, 8º, 10 e 11; Lei nº 14.230/21.

Jurisprudência relevante citada: STF, ARE 843.989 (Tema 1199).

### **RELATÓRIO:**

**Egrégia Câmara:**

Trata-se de **RECURSOS DE APELAÇÃO** interpostos pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO** e por **ANANIAS MARTINS DE SOUZA FILHO**, contra a sentença proferida pelo Excelentíssimo Juiz de Direito, Dr. Márcio Rogério Martins, nos autos de n.º 0004742-57.2015.811.0003, em trâmite perante a 2ª Vara Especializada da Fazenda Pública da Comarca de Rondonópolis, MT, que julgou parcialmente procedentes os pedidos, consoante dispositivo lançado nos seguintes termos (ID. 281768883):

“Diante do exposto, com fulcro no artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** os pedidos formulados na inicial, extinguindo o feito **COM RESOLUÇÃO DO MÉRITO**, para tão somente condenar o requerido **ANANIAS MARTINS DE SOUZA FILHO**, a prática de improbidade administrativa prevista no artigo 11, caput, e, inciso I, da Lei n.º 8.429/92, aplicando-lhe as sanções dispostas no artigo 12, inciso III, da LIA:

1) Suspensão dos direitos políticos por 04 (quatro) anos; 2) Proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 03 (três) anos.

Deixo de condenar o requerido em honorários advocatícios vez que a presente ação foi proposta pelo Ministério Público. Contudo, em razão da sucumbência, o requerido Ananias Martins arcará com custas e despesas processuais.

Transitada em julgado:

- Oficie-se ao Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Mato Grosso, comunicando a suspensão dos direitos políticos do requerido Ananias Martins de Souza Filho, para as providências cabíveis;

- Alimente-se o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por ato de Improbidade Administrativa - CNIA; ,

- Oficie-se às Fazendas Públicas Municipal, Estadual e Nacional, comunicando-as das restrições impostas no item 2 da condenação;

Após, e adotadas as providências necessárias, archive-se, com as cautelas necessárias. Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Cumpra-se, expedindo o necessário.

Às providências.

Rondonópolis-MT, 03 de maio de 2019.

**Márcio Rogério Martins**

Juiz de Direito”.

Em suas razões recursais, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO** aduz que a multa civil prevista no artigo 12, da Lei n.º 8.429/92, não possui natureza ressarcitória e pode ser fixada independentemente da existência de dano ao erário. Portanto, é justo e necessário a sua aplicação como caráter sancionatório e pedagógico da penalidade.

À vista disso, requer o “conhecimento do presente recurso de Apelação e, no mérito, o seu provimento, com a PARCIAL REFORMA DA SENTENÇA para fins de que seja aplicada a pena de multa civil ao apelado ANANIAS MARTINS DE SOUZA FILHO, por ser a mais lúdima JUSTIÇA!”.

Por sua vez, ANANIAS MARTINS DE SOUZA FILHO, nas razões de apelo, afiança a atipicidade da conduta, diante da revogação do inciso I, do artigo 11, da Lei de Improbidade Administrativa pela Lei n.º 14.230/21.

Salienta, outrossim, que além da citada revogação, o *caput* do artigo 11, da Lei n.º 8.429/92, foi alterado, de modo que a violação geral a princípios administrativos prevista na norma anterior não tem mais lugar no ordenamento jurídico atual, sendo necessária, para a configuração do ato ímprobo, o enquadramento da conduta em alguma das figuras típicas elencadas em seus incisos.

Apregoa, nesse contexto, que atipicidade superveniente retroage para beneficiar a parte apelante, consoante entendimento jurisprudencial do STJ, possuindo aplicabilidade aos processos em curso.

Pontua, de outra parte, a inexistência de ato de improbidade, diante da legalidade da conduta e a ausência de prova de que a parte apelante tenha agido imbuída de má-fé ou desonestidade.

Por essas razões, requer (ID. 281769354):

“Que seja reconhecida a atipicidade superveniente da conduta atribuída como ímproba ao Recorrente, com o advento da Lei nº 14.230/2021 e as mudanças implementadas na Lei de Improbidade Administrativa, dentre elas a revogação do inciso I, de seu art. 11, para afastar as sanções impostas pelo juízo monocrático;

40.2 Que, não sendo acolhida a tese anterior, então que se reconheça a inocorrência de ato de improbidade na espécie, face a ausência do elemento volitivo (*dolo*) na conduta do Recorrente em tão somente honrar com acordo entabulado e homologado em juízo, com prazo definido em seus termos e cuja autorização passara sob o crivo do Poder Legislativo, mais uma vez afastando-se as sanções impostas pelo juízo monocrático;

40.3 Que, alternativamente e na eventualidade de se reputar ocorrida a improbidade, então seja reformada a sentença para o fim de se afastar, com supedâneo nos princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade, a pena de suspensão dos direitos políticos”.

Nas contrarrazões, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO defende a intempestividade do recurso interposto por ANANIAS MARTINS DE SOUZA FILHO e, no mérito, sustenta a irretroatividade da Lei n.º 14.230/21, uma vez que a sentença foi proferida na data de 03.05.2019, quando o artigo 11, inciso I, da Lei n.º 8.429/92 estava em plena vigência (ID. 281769360).

A Procuradoria-Geral de Justiça se manifesta “pelo **provimento** do apelo de **Ananias Martins de Souza Filho**, reconhecendo a atipicidade da conduta e, em consequência, **desprovimento** do apelo manejado pelo **Ministério Público Estadual**” (ID. 284463877).

É o relatório.

#### VOTO DA RELATORA

EXMA. SRA. DESA. MARIA APARECIDA FERREIRA FAGO

**Egrégia Câmara:**

Como relatado, trata-se de **RECURSOS DE APELAÇÃO** interpostos pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO e por ANANIAS MARTINS DE SOUZA FILHO, contra a sentença proferida pelo Excelentíssimo Juiz de Direito, Dr. Márcio Rogério Martins, nos autos de n.º 0004742-57.2015.811.0003, em trâmite perante a 2ª Vara Especializada da Fazenda Pública da Comarca de Rondonópolis, MT, que julgou parcialmente procedentes os pedidos.

De proêmio, a despeito da preliminar de intempestividade suscitada pelo *Parquet*, nas contrarrazões, conheço dos recursos, porquanto tempestivos, uma vez que o juízo singular devolveu o prazo recursal à parte requerida, consoante decisão de ID. 281769350, por ausência de intimação da sentença proferida na data de 31.08.2020.

Extrai-se do processado que o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO ajuizou “**AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**”, em desfavor de ANANIAS MARTINS DE SOUZA FILHO e JOSÉ CARLOS JUNQUEIRA DE ARAÚJO, em razão do descumprimento de ordem cronológica de pagamento de precatório efetuado à Companhia de Desenvolvimento de Rondonópolis – CODER, ato este que atentou contra os princípios da Administração Pública.

Diante de tais fatos, o *Parquet* imputou aos requeridos a prática do ato de improbidade administrativa tipificado no artigo 11, *caput* e inciso I, da Lei n.º 8.429/92.

Transcorrida regularmente a instrução processual, sobreveio a sentença, já transcrita no relatório, que julgou parcialmente procedentes os pedidos iniciais, para condenar ANANIAS MARTINS DE SOUZA FILHO às penas de suspensão dos direitos políticos por 04 (quatro) anos e de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 03 (três) anos.

Com essas considerações, passo à análise das insurgências recursais.

Da análise da questão posta, verifica-se que o *Parquet* imputa à ANANIAS MARTINS DE SOUZA FILHO a prática de ato de improbidade administrativa tipificado no artigo 11, inciso I, da Lei n.º 8.429/92, consubstanciado na violação de princípios administrativos.

Com efeito, a respeito dos atos ímprobos, a Lei n.º 14.230/21 modificou diversos dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa, incluindo, expressamente, os princípios do Direito Administrativo Sancionador, no artigo 1º, § 4º, da Lei n.º 8.429/92, *in verbis*:

“Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar 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.

(...)

§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”.

Por se tratar de desmembramento do direito sancionador penal, os mesmos princípios e garantias a ele assegurados, tais como os princípios da legalidade, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, da segurança jurídica, da retroatividade da lei benéfica, individualização da pena, além da razoabilidade e proporcionalidade, devem ser observados na esfera administrativa.

Dentre os princípios mencionados, sobreleva-se o da retroatividade da norma mais benéfica, previsto no artigo 5º, inciso XL, da Constituição da República. Veja-se:

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

(...)

XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”.

Nesse encadeamento, a retroatividade da lei mais benéfica incide ao campo administrativo e judicial sancionador, cenário no qual estão inseridos os atos ímprobos, justamente porque, assim como a norma penal, a Lei n.º 8.429/92 prevê, em seu corpo estrutural, um coletivo de sanções e penalidades aos agentes públicos.

Ademais, a regra do art. 6º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que prevê o *tempus regit actum*, não prevalece quanto ao aspecto material, porquanto a natureza jurídica da norma que disciplina o ato de improbidade e suas consequências é sancionatória, o que atrai a incidência do artigo 5º, inciso XL, da Constituição Federal, já transcrito nesse voto.

Nessa toada, a retroatividade da lei benigna insere-se em princípio constitucional com aplicabilidade para todo o exercício do *jus puniendi* estatal, nele inserido a improbidade administrativa.

Aliás, o fato de o Brasil ser subscritor de convenção de combate à corrupção, a exemplo do Tratado de Mérida, não pode ser considerada argumento apto a impedir a retroatividade da norma mais benéfica, em se tratando de direito administrativo sancionador, já que inexistente direito fundamental de punir atribuível ao Estado.

Igualmente, convém lembrar que o artigo 9º, do Pacto de San José da Costa Rica, ratificado pelo Brasil com *status* supralegal, ao replicar o princípio da retroatividade da lei mais benéfica, não o cingiu à norma penal, sendo, portanto, aplicável ao direito sancionador como um todo. Transcrevo:

“Ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que forem cometidas, não sejam delituosas, de acordo com o direito aplicável. Tampouco se pode impor pena mais grave que a aplicável no momento da perpetração do delito. Se depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delinquente será por isso beneficiado”.

A propósito, acerca da aplicação da retroatividade da lei mais benéfica aos processos administrativos sancionadores, assim reconheceu o Superior Tribunal de Justiça:

“PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. NÃO OCORRÊNCIA. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

(...)

2. O processo administrativo disciplinar é uma espécie de direito sancionador. Por essa razão, a Primeira Turma do STJ declarou que o princípio da retroatividade mais benéfica deve ser aplicado também no âmbito dos processos administrativos disciplinares.

(...)”.

( AgInt no RMS 65.486/RO, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/08/2021, DJe 26/08/2021).

“DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA AO ACUSADO. APLICABILIDADE. EFEITOS PATRIMONIAIS. PERÍODO ANTERIOR À IMPETRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 269 E 271 DO STF. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. APLICABILIDADE.

(...)

III – Tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei Municipal nº 13.530/03, porquanto o princípio da

retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no artigo 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador. Precedente. IV – Dessarte, cumpre à Administração Pública do Município de São Paulo rever a dosimetria da Sanção, observando a legislação mais benéfica ao Recorrente, mantendo-se indenizados os demais atos processuais (...)

VI – Recurso em Mandado de Segurança Parcialmente provido”.

(STJ, RMS 37.031/SP, Rel. Min. Helena Costa, 1ª Turma, DJ de 20/02/2018).

“ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PODER DE POLÍCIA. SUNAB. MULTA ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO. AFASTADA A APLICAÇÃO DA MULTA DO ART. 538, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC.

I. O art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório, segundo o qual a lei mais benéfica retroage.

Precedente.

(...)”.

(REsp 1153083/MT, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, Rel. p/ Acórdão Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/11/2014, DJe 19/11/2014).

As mudanças mais benéficas da nova lei, de natureza material, portanto, retroagem em benefício de agentes públicos ou terceiros, cujas demandas tenham sido distribuídas com base na redação anterior da Lei de Improbidade Administrativa.

A celeuma quanto à aplicação do princípio da retroatividade, alcançando fatos e atos praticados sob a vigência do texto que precede a reforma, chegou ao colendo Supremo Tribunal Federal que, no julgamento do ARE 843.989, reconheceu a Repercussão Geral (Tema n.º 1.199), fixou a seguinte tese:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/2021) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NOVA

LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1199.

1. A Lei de Improbidade Administrativa, de 2 de junho de 1992, representou uma das maiores conquistas do povo brasileiro no combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos.

2. O aperfeiçoamento do combate à corrupção no serviço público foi uma grande preocupação do legislador constituinte, ao estabelecer, no art. 37 da Constituição Federal, verdadeiros códigos de conduta à Administração Pública e aos seus agentes, prevendo, inclusive, pela primeira vez no texto constitucional, a possibilidade de responsabilização e aplicação de graves sanções pela prática de atos de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da CF).

3. A Constituição de 1988 privilegiou o combate à improbidade administrativa, para evitar que os agentes públicos atuem em detrimento do Estado, pois, como já salientava Platão, na clássica obra REPÚBLICA, a punição e o afastamento da vida pública dos agentes corruptos pretendem fixar uma regra proibitiva para que os servidores públicos não se deixem "induzir por preço nenhum a agir em detrimento dos interesses do Estado".

4. O combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade no seio do Poder Público, com graves reflexos na carência de recursos para implementação de políticas públicas de qualidade, deve ser prioridade absoluta no âmbito de todos os órgãos constitucionalmente institucionalizados.

5. A corrupção é a negativa do Estado Constitucional, que tem por missão a manutenção da retidão e da honestidade na conduta dos negócios públicos, pois não só desvia os recursos necessários para a efetiva e eficiente prestação dos serviços públicos, mas também corrói os pilares do Estado de Direito e contamina a necessária legitimidade dos detentores de cargos públicos, vital para a preservação da Democracia representativa.

6. A Lei 14.230/2021 não excluiu a natureza civil dos atos de improbidade administrativa e suas sanções, pois essa "natureza civil" retira seu substrato normativo diretamente do texto constitucional, conforme reconhecido pacificamente por essa SUPREMA CORTE (TEMA 576 de Repercussão Geral, de minha relatoria, RE nº 976.566/PA).

7. O ato de improbidade administrativa é um ato ilícito civil qualificado – "ilegalidade qualificada pela prática de corrupção" – e exige, para a sua consumação, um desvio de conduta do agente público, devidamente tipificado em lei, e que, no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas (artigo 9º da LIA) ou gerar prejuízos ao patrimônio público (artigo 10 da LIA), mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, apesar de ferir os princípios e preceitos básicos da administração pública (artigo 11 da LIA).

8. A Lei 14.230/2021 reiterou, expressamente, a regra geral de necessidade de comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação do ato de improbidade administrativa, exigindo – em todas as hipóteses – a presença do elemento subjetivo do tipo – DOLO, conforme se verifica nas novas redações dos artigos 1º, §§ 1º e 2º; 9º, 10, 11; bem como na revogação do artigo 5º.

9. Não se admite responsabilidade objetiva no âmbito de aplicação da lei de improbidade administrativa desde a edição da Lei 8.429/92 e, a partir da Lei

14.230/2021, foi revogada a modalidade culposa prevista no artigo 10 da LIA.

10. A opção do legislador em alterar a lei de improbidade administrativa com a supressão da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa foi clara e plenamente válida, uma vez que é a própria Constituição Federal que delega à legislação ordinária a forma e tipificação dos atos de improbidade administrativa e a gradação das sanções constitucionalmente estabelecidas (CF, art. 37, §4º).

11. O princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal (“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”) não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador.

12. Ao revogar a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, entretanto, a Lei 14.230/2021, não trouxe qualquer previsão de “anistia” geral para todos aqueles que, nesses mais de 30 anos de aplicação da LIA, foram condenados pela forma culposa de artigo 10; nem tampouco determinou, expressamente, sua retroatividade ou mesmo estabeleceu uma regra de transição que pudesse auxiliar o intérprete na aplicação dessa norma – revogação do ato de improbidade administrativa culposo – em situações diversas como ações em andamento, condenações não transitadas em julgado e condenações transitadas em julgado.

13. A norma mais benéfica prevista pela Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, portanto, não é retroativa e, conseqüentemente, não tem incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes. Observância do artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal.

14. Os prazos prescricionais previstos em lei garantem a segurança jurídica, a estabilidade e a previsibilidade do ordenamento jurídico; fixando termos exatos para que o Poder Público possa aplicar as sanções derivadas de condenação por ato de improbidade administrativa.

15. A prescrição é o perecimento da pretensão punitiva ou da pretensão executória pela INÉRCIA do próprio Estado. A prescrição prende-se à noção de perda do direito de punir do Estado por sua negligência, ineficiência ou incompetência em determinado lapso de tempo.

16. Sem INÉRCIA não há PRESCRIÇÃO. Sem INÉRCIA não há sancionamento ao titular da pretensão. Sem INÉRCIA não há possibilidade de se afastar a proteção à probidade e ao patrimônio público.

17. Na aplicação do novo regime prescricional – novos prazos e prescrição intercorrente –, há necessidade de observância dos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, com a IRRETROATIVIDADE da Lei 14.230/2021, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa.

18. Inaplicabilidade dos prazos prescricionais da nova lei às ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, que permanecem imprescritíveis, conforme decidido pelo Plenário da CORTE, no TEMA 897, Repercussão Geral no RE 852.475, Red. p/Acórdão: Min. EDSON FACHIN.

19. Recurso Extraordinário PROVIDO. **Fixação de tese de repercussão geral para o Tema 1199: "1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei".**

(ARE 843989, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-251 DIVULG 09-12-2022 PUBLIC 12-12-2022). (Grifo nosso).

À vista disso, a despeito do entendimento quanto à irretroatividade da nova lei quanto à prescrição e às demandas já transitadas em julgado, o STF ressaltou a sua retroação benéfica em relação à revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, enfatizando a necessidade de comprovação da responsabilidade subjetiva – dolo – a todos os atos tipificados nos artigos 9º, 10 e 11, da Lei 8.429/92, nas ações pendentes de julgamento.

Avançando sobre o ato imputado à parte apelante, qual seja a figura típica do artigo 11, caput e inciso I, da Lei n.º 8.429/92, possuía a seguinte redação vigente à época da propositura da ação:

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:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; [...]"

Entretanto, a Lei n.º 14.230/21, revogou expressamente o inciso I, do artigo 11, da Lei n.º 8.429/92, ou seja, operou-se a abolição do tipo administrativo mencionado e, por se tratar de norma mais benéfica ao réu, consoante exposto anteriormente, deve ser aplicada a sua retroatividade.

Além disso, observa-se que não mais se admite a tipificação genérica, baseada em princípios, sem que haja, simultaneamente, a capitulação da conduta em um dos incisos arrolados no novo dispositivo, ou seja, ocorreu a abolição do tipo administrativo com fundamento exclusivo no *caput*, do artigo 11, da Lei n.º 8.429/92.

Essa conclusão, a propósito, tem sido abordada pelo Supremo Tribunal Federal, em julgados recentes, nos quais tem posicionado pela retroatividade da tipificação taxativa dos atos dolosos de improbidade administrativa atentatórios aos princípios da administração pública, em especial a partir do Tema n.º 1.119, já transcrito nesse voto.

A esse respeito, em decisão monocrática proferida no ARE n.º 1.346.594 SP, o Ministro Gilmar Mendes assim ponderou:

“observo que a nova redação do art. 11, que antes permitia a condenação por ato de improbidade mediante imputação fundamentada unicamente no *caput* do dispositivo, deve incidir imediatamente na espécie, não mais se admitindo a condenação por mera ofensa aos princípios da Administração Pública não tipificada expressamente em qualquer de seus incisos.

[...]

Observo, por fim, que (i) a imputação promovida pelo autor da demanda, à 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 (eDOC 1, pp. 1-11) e que (ii) as condutas praticadas pelos réus, nos estritos termos em que descritas no arresto impugnado ("organizaram-se para adquirir imóveis que, sabiam, seriam declarados de utilidade pública e, então, seriam expropriados pelo poder público"- eDOC 18, p. 82), não guardam correspondência com qualquer das hipóteses previstas na atual redação dos incisos do art. 11 da Lei 8.429/1992.

Nesse cenário, considerada a aplicabilidade imediata da Lei 14.230/2021 ao caso concreto e a abolição, pela nova legislação, do ato de improbidade administrativa por mera violação dos princípios da Administração Pública com fundamento exclusivamente no *caput* do art. 11 da Lei 8.429/1992 (única imputação efetivamente veiculada pelo Ministério Público de São Paulo na petição de ingresso da ação civil pública), constata-se a impossibilidade jurídica de manutenção da condenação ratificada pelo acórdão recorrido, impondo-se a sua reforma” (STF - ARE: 1346594 SP, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 25/05/2023, Data de

Ressalta-se, nesse contexto, que não se ignora a gravidade dos fatos que são imputados ao apelado, tampouco as provas apresentadas. Todavia, a conduta indicada não pode mais ser enquadrada no artigo 11, *caput*, e inciso I, da Lei n.º 8.429/92, o que impossibilita a aplicação das sanções previstas no artigo 12, da referida norma.

Desse modo, impõe-se o reconhecimento da *abolitio improbittatis* promovida pela Lei n.º 14.230/2021 e, conseqüentemente, a improcedência dos pedidos iniciais.

Nesse sentido:

“RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – ALTERAÇÕES NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PELA LEI Nº 14.230/2021 – REVOGAÇÃO DO ART. 11, INCISO I – ABOLITIO CRIMINIS – RECURSO DESPROVIDO.

1. O sistema da Improbidade Administrativa adotou expressamente os princípios do Direito Administrativo Sancionador, dentre eles o da legalidade, segurança jurídica e retroatividade da lei benéfica.

**2. O artigo 11, inciso I, da Lei nº 8.429/92 foi revogado com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, motivo por que a denúncia formulada com fundamento no referido tipo penal não merece prosperar.**

3. Recurso desprovido.

(TJ-MT 00025817020098110040 MT, Relator: ANTONIO VELOSO PELEJA JUNIOR, Data de Julgamento: 08/11/2022, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 25/11/2022). (Grifo nosso).

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI 14.230/2021. DIREITO SANCIONADOR. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ROL TAXATIVO. REVOGAÇÃO DO INCISO I, ART. 11, DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO.

Da retroatividade da norma sancionadora mais benéfica

1. A Lei de Improbidade Administrativa tem o escopo de proteger os princípios administrativos e o erário, por meio de sanções que não aquelas previstas na legislação penal, ou seja, trata-se do Direito Administrativo Sancionador, que em muito se assemelha à função do Direito Penal, mas que a este não se iguala. Em virtude disso, alguns institutos e princípios do Direito Penal são aplicáveis ao caso de improbidade, pois pertencem ao gênero do Direito Sancionador, dos quais aqueles são espécies. Possibilidade de retroatividade da norma mais benéfica, em harmonia com os ditames das normas sancionadoras.

Da questão de fundo

2. Não se verifica conduta do réu eivada de má-fé ou dolo específico, com a percepção de vantagem pessoal, capaz de configurar qualquer ato de improbidade. Ademais, **a conduta prevista no inciso I do artigo 11 da Lei de Improbidade não mais subsiste, pois esse dispositivo foi revogado pela Lei nº 14.230/2021. Ainda, incumbia ao Ministério Público a demonstração de que a conduta do agente se subsume nas demais previsões daquele rol taxativo, o que não ocorreu na presente ação civil pública.**

3. A nova redação da lei de improbidade administrativa reflete os valores contemporâneos do Direito Sancionador e a consolidação da jurisprudência das instâncias superiores, notadamente com relação à necessidade do elemento subjetivo, dolo, para configuração dos atos ímprobos e à taxatividade do rol de condutas.

APELAÇÃO DESPROVIDA”.

(TJ-RS - AC: 00348539320218217000 TRAMANDAÍ, Relator: Voltaire de Lima Moraes, Data de Julgamento: 30/05/2022, Quarta Câmara Cível, Data de Publicação: 12/07/2022). (Grifo nosso).

“APELAÇÃO – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – Pretensão do Autor Ministério Público do Estado de São Paulo à condenação dos Requeridos por atos de improbidade administrativa por ofensa aos princípios da Administração Pública – Alegação de que os Requeridos teriam simulado, com a lavratura de falsos Boletins de Ocorrência, o encontro e a apreensão dos veículos furtados e roubados – Constitucionalidade do artigo 2º da Lei nº 14.230/2021 – Proteção suficiente, proporcional e adequada dos bens jurídicos tutelados - Alterações legislativas realizadas pela Lei nº 14.230/2021 – Aplicação retroativa das normas mais benéficas aos Requeridos – Art. 1º, § 4º, da Lei de Improbidade Administrativa – Art. 5º, XL, da CF – **Revogação do art. 11, incisos I e II, da Lei de Improbidade Administrativa, aplicada retroativamente aos Requeridos – Taxatividade do rol de condutas previstas no art. 11 da Lei nº 8.429/1992 – Inexistência de continuidade normativa típica no caso** – Sentença de improcedência mantida – Apelação desprovida”.

(TJ-SP - AC: 10007633820148260278 SP 1000763-38.2014.8.26.0278, Relator: Ana Liarte, Data de Julgamento: 25/07/2022, 4ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 26/07/2022). (Grifo nosso).

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO CONFIGURADA. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTIGO 11, CAPUT E INCISO I, DA LEI Nº 8.429/92. ADVENTO DA LEI Nº 14.230/2021. REVOGAÇÃO DE REFERIDO INCISO I. ROL TAXATIVO DA MENCIONADA NORMA. APLICAÇÃO IMEDIATA. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE MAIS BENÉFICA. INCIDÊNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. ATIPICIDADE DA CONDOTA CONFIGURADA.** RECURSO ACOLHIDO, COM EFEITOS INFRINGENTES E, CONSEQUENTE, IMPROCEDÊNCIA DA DEMANDA ORIGINÁRIA. (TJPR - 5ª C. Cível - 0002943-91.2015.8.16.0050 - Bandeirantes - Rel.: DESEMBARGADOR LUIZ MATEUS DE LIMA - J. 30.05.2022)”.

(TJ-PR - ED: 00029439120158160050 Bandeirantes  
0002943-91.2015.8.16.0050 (Acórdão), Relator: Luiz Mateus de Lima,  
Data de Julgamento: 30/05/2022, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação:  
31/05/2022). (Grifo nosso).

De outra parte, reconhecida a impossibilidade de condenação com base em dispositivo legal revogado expressamente, considera-se prejudicado o recurso de apelação interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO, voltado exclusivamente à incidência da pena de multa civil à hipótese.

Ante o exposto, **CONHEÇO E DOU PROVIMENTO** ao recurso de apelação interposto por **ANANIAS MARTINS DE SOUZA FILHO**, para reformar a sentença e **julgar improcedentes os pedidos iniciais**. **PREJUDICADO** o recurso interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO.

É como voto.

**Data da sessão:** Cuiabá-MT, 24/06/2025

Assinado eletronicamente por: **MARIA APARECIDA FERREIRA FAGO**  
<https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDBFVMLHSFV>



PJEDBFVMLHSFV