



NOTA TÉCNICA nº 06/2024

ASSUNTO: Recomenda a adoção de providências processuais no âmbito das Ações de Improbidade Administrativa propostas antes do advento da Lei nº 14.230/2021

CENTRO DE INTELIGÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE ALAGOAS. ATOS ILÍCITOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI Nº 14.230/2021. RETROATIVIDADE. TEMA 1.199 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROVIDÊNCIAS. ADEQUAÇÃO DE RITO PROCESSUAL.

Relatora: **Joyce Araujo Florentino**

1. INTRODUÇÃO

Dentre as atribuições do Centro de Inteligência da Justiça Estadual de Alagoas (CIJE – TJAL), estabelecidas primordialmente pela **Resolução nº 349/2020 do Conselho Nacional de Justiça**, encontra-se o monitoramento das demandas repetitivas ou de massa no âmbito do Poder Judiciário Estadual, com o objetivo de elaborar estratégias para a uniformização de procedimentos administrativos e jurisdicionais através de Notas Técnicas, nomeadamente quando o tema dessas demandas fora objeto de precedente jurisdicional, de observância obrigatória pelos juízes e tribunais.

Na esfera do Tribunal de Justiça de Alagoas, o atual Centro de Inteligência foi instituído pela **Portaria nº 828/2023**, com a composição dos Grupos Decisórios e Operacionais.

2. ANÁLISE DO TEMA

A **Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa** - fora alterada e modificada pela superveniência da **Lei nº 14.230/2021**, que deu novo regramento à matéria, de modo que, dentre as ações de improbidade administrativa em tramitação na justiça do Estado de Alagoas, de forma recorrente, são abordadas preliminares processuais de adequação do rito às disposições legais previstas na **Lei nº 14.230/2021**.

Por outro lado, as ações de improbidade administrativa estão inseridas na Meta 4 do Conselho Nacional de Justiça, por meio do qual se deve “*identificar e julgar até 31/12/2024, 65% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública, distribuídas até 31/12/2020*”, sendo certo que, de acordo com o Painel de Controle, disponibilizado pela Corregedoria de Justiça de Alagoas, referida meta possui déficit de 99 (noventa e nove) processos para ser cumprida.

Nesse contexto, a presente Nota Técnica tem por objetivo recomendar a adoção de providências processuais, em conformidade com os precedentes jurisprudenciais, com observância da celeridade processual e do devido processo legal, com vistas à uniformização do rito das ações de improbidade administrativa, referente a atos e fatos ocorridos antes da vigência da **Lei nº 14.230/2021**.

Nesse ponto, insta consignar que a ação de improbidade administrativa possui a natureza de ação civil, com a aplicação subsidiária do regramento processual adjetivo previsto no Código de Processo Civil vigente, nos termos **do Art. 17 da Lei nº 8.429/92** (*Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)*), salvo o disposto nesta Lei.

Tal premissa geral aloca o referido regramento sob a ótica do direito intertemporal, no sentido de imperar a máxima do *tempus regit actum*, ou seja, para incidir a lei vigente a época em que praticado o ato tido por improbo para tipificação da conduta do réu do ponto de vista material e a aplicação das normas processuais imediatamente aos processos em curso.

Não obstante sua natureza cível, a ação de improbidade administrativa envolve a apuração de ilícito cível, que guarda caráter de direito administrativo sancionador¹. Deste modo, ante a celeuma jurídica instaurada quanto à retroatividade ou não da nova lei, o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do **Tema 1.199 - ARE nº 843.989** - 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 11 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente – fixou as seguintes teses:

1 Tema 576 do Supremo Tribunal Federal / STF: Processamento e julgamento de prefeitos, por atos de improbidade administrativa, com base na Lei 8.429/92. Recurso extraordinário com agravo. 2. Administrativo. Aplicação da Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 a prefeitos. 3. Repercussão Geral reconhecida. (ARE 683235 RG, Relator(a): CEZAR PELUSO, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2012, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-074 DIVULG 19-04-2013 PUBLIC 22-04-2013 REPUBLICAÇÃO: DJe-124 DIVULG 27-06-2013 PUBLIC 28-06-2013)

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 culposos – 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) (grifos nossos)

A leitura do julgado transladado evidencia a retroatividade da **Lei nº 14.230/2021 – Nova Lei de Improbidade Administrativa** - nas ações de improbidade administrativa em curso, cuja conduta praticada tenha sido enquadrada em ato de improbidade na modalidade culposa, ocorrida sob a égide da legislação anterior, visto que o novo regramento exclui a responsabilização por ato de improbidade quando ausente o dolo.

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal, por meio do referido precedente jurisprudencial obrigatório, afastou a tese da retroatividade da prescrição intercorrente, de sorte que os novos prazos e marcos temporais estabelecidos na **Lei nº 14.230/2021** somente tem incidência a partir de sua vigência.

Todavia, no âmbito processual, sob a ótica do direito intertemporal processual civil, as normas processuais previstas na nova legislação possuem incidência imediata às ações em curso para cada momento processual em que se encontrem, sobretudo quando atreladas às normas de direito material que passaram a exigir a presença do dolo específico para o reconhecimento do ato de improbidade.

É o que se extrai do **Art. 14 do CPC**: “A norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada”.

Assim, não haverá um direito adquirido ao procedimento existente ao tempo do ajuizamento da demanda. As regras processuais, em geral, incidirão sobre os processos em curso, respeitados os atos processuais já praticados, conforme emprego da técnica do isolamento dos atos processuais, que informa o direito intertemporal processual.

À luz do disposto no **Art. 17, §10-D, da LIA**, para cada ato de improbidade administrativa, deverá, necessariamente, ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos **Arts. 9º, 10 e 11** desta Lei.

Tal inovação legislativa, trazida pela **Lei nº 14.230/2021**, ainda terá efeito na fase/decisão de tipificação (*“Art. 17, § 10-C. Após a réplica do Ministério Público, o juiz proferirá decisão na qual indicará com precisão a tipificação do ato de improbidade administrativa imputável ao réu, sendo-lhe vedado modificar o fato principal e a capitulação legal apresentada pelo autor.”*) e na fase de julgamento da pretensão (*“Art. 17, § 10-F. Será nula a decisão de mérito total ou parcial da ação de improbidade administrativa que: I - condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial” e Art. 17-C. A sentença proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá, além de observar o disposto no art. 489 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil): I - indicar de modo preciso os fundamentos que demonstram os elementos a que se referem os arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, que não podem ser presumidos.*

Com fundamento, ainda, no princípio da cooperação jurisdicional e da possibilidade de emenda à inicial, o juiz pode, observando as circunstâncias do caso concreto, oportunizar ao autor a devida adequação da exordial aos preceitos estabelecidos da **Lei nº 14.230/2021**, para este indicar, com base nos fatos narrados na inicial, a tipificação única da conduta dolosa de cada réu.

No mais, os precedentes jurisprudenciais proferidos em sede de recurso extraordinário pelo Supremo Tribunal Federal devem ser observados pelo Poder Judiciário, nos termos do **Art. 927 do CPC**.

Nesse sentido, conforme já ressaltado, o STF firmou a tese - **Tema 1.199** – da irretroatividade da lei quanto à aplicação dos prazos prescritivos, geral e intercorrente, devendo o novo regimento incidir sobre os marcos temporais a partir da vigência da lei.

3. RECOMENDAÇÕES

Ante o exposto, e por sugestão do Grupo Operacional, o Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça de Alagoas, por seu Grupo Decisório, decide expedir a presente Nota Técnica, com as seguintes recomendações:

a) Em observância à **Meta 4 do Conselho Nacional de Justiça** (“identificar e julgar até 31/12/2024, 65% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública, distribuídas até 31/12/2020”), seja dada prioridade de processamento e de julgamento das ações de improbidade administrativa em tramitação nas unidades judiciais;

b) Com base no princípio da cooperação jurisdicional e da possibilidade de emenda à inicial, o juiz pode, observando as circunstâncias do caso concreto, oportunizar ao autor a devida adequação da exordial aos preceitos estabelecidos da **Lei nº 14.230/2021**, para este indicar, com base nos fatos narrados na inicial, a tipificação da conduta dolosa do réu (**Tema 1.199 do Supremo Tribunal Federal**);

c) Afastar a incidência do novo regime de prescrição, instituído pela **Lei nº 14.230/2021**, nomeadamente a prescrição intercorrente, aplicando-se novos marcos temporais a partir da publicação da lei, conforme decidido no **Tema 1.199 - ARE nº 843.989 – Supremo Tribunal Federal**.

Maceió, AL. 26 de maio de 2024.

Desembargador Orlando Rocha Filho

Vice-Presidente e Presidente da Comissão Gestora do Centro de Inteligência do Tribunal de
Justiça de Alagoas

Desembargador João Luiz Azevedo Lessa

Membro

Desembargador Paulo Zacarias da Silva

Membro