



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL 5040720-52.2022.4.04.7000

APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

APELADO: DIOGO CASTOR DE MATTOS

RELATOR: DES. FED. LUIZ ANTONIO BONAT

Senhor Relator,

1. Após o proferimento do r. acórdão da 12ª Turma deste Egrégio Tribunal Regional Federal, improvendo o recurso de apelação do Ministério Público Federal e mantendo a decisão de improcedência da demanda de improbidade administrativa, o Procurador Regional da República ora signatário foi então designado pela Portaria PGR/MPF nº 1.099, de 12 de novembro de 2024 para, “por delegação do Procurador-Geral da República, assumir o polo ativo da Ação Civil Pública nº 5040720- 52.2022.4.04.7000 (ação civil de perda do cargo), em desfavor de membro do Ministério Público Federal, perante o Tribunal Regional Federal da 4ª Região.”

Conforme subsequentemente estabeleceu a Portaria PGR/MPF nº 1.105, de 19 de novembro de 2024, referida designação “compreende o dever de adotar, de forma fundamentada, as medidas processuais necessárias, mediante a análise do caso, tendo em vista o cabimento de recurso útil”.

2. Honrando com os estritos objetivos da delegação institucional estabelecida pela Procuradoria Geral da República pelas Portarias supra mencionadas, e a partir de uma análise técnico-processual do caso concreto, ***concluo pela inadmissibilidade de interposição de recursos especial e ou extraordinário objetivando impugnar o acórdão da 12ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, na medida em que descabidos.***

Isto porque há farta e remansosa jurisprudência, seja do Superior Tribunal de Justiça, seja do Supremo Tribunal Federal, que abonam a decisão da 12ª Turma do Tribunal Regional da 4ª Região, no sentido de que as modificações operadas pela Lei n. 14.230/2021

ao art. 11 da Lei n. 8.429/92 acarretaram a taxatividade do rol de condutas ímprobas por violação aos princípios da administração pública. Sendo assim, o enquadramento legal da conduta apontada como de improbidade deve estar adequadamente descrita em um dos incisos do art. 11, sob pena de atipicidade da conduta.

Ainda, os precedentes dos Tribunais de vértice da Jurisdição nacional – sobretudo o Tema de Repercussão Geral nº 1.199 do STF -, apontam no sentido da impossibilidade de se imprimir eficácia ultra-ativa às cominações sancionatórias revogadas pela reforma da Lei de Improbidade Administrativa.

Consequentemente, não se fala mais em condenação apenas pelo caput do art. 11 da Lei n. 8.429/92 na sua redação original, pois a hipótese não restou incorporada no ordenamento jurídico atual.

Nesse exato sentido, destaco recentes decisões do STJ:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONDENAÇÃO EXCLUSIVA COM BASE NO ART. 11, I, DA LEI 8.429/1992. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 14.230/2021. INCIDÊNCIA. PROCESSO EM CURSO. TEMA 1.199 DA REPERCUSSÃO GERAL. PRECEDENTES DO STF. AGRAVO INTERNO PARCIALMENTE PROVIDO.

1. O Supremo Tribunal Federal, ao concluir o julgamento do Tema 1.199 da Repercussão Geral, fixou tese no sentido de que "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".

2. Após o julgamento do Tema 1.199 da Repercussão Geral, o STF vem decidindo que "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" (AREsp 803.568 AgR-segundo-EDv-ED, relator Luiz Fux, relator p/ acórdão Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 22/8/2023, DJe de 6/9/2023).

3. "A condenação com base em genérica violação a princípios administrativos, sem a tipificação das figuras previstas nos incisos do art. 11 da Lei 8.429/1992, ou, ainda, com base nos revogados incisos I e II, do mesmo artigo, sem que os fatos tipifiquem alguma das novas hipóteses previstas na atual redação do art. 11 da LIA, remete à abolição da tipicidade da conduta e, assim, à improcedência da pretensão condenatória" (AgInt no AREsp 406.866/SE, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 4/6/2024, DJe de 10/6/2024).

4. A situação posta neste recurso reclama solução idêntica aos precedentes mencionados, haja vista: (a) versar sobre condenação exclusiva do agravado pela prática do ato previsto no art. 11, I, da Lei 8.429/1992, tendo sido reconhecido apenas o dolo genérico; (b) estar a ação em curso quando da fixação do tema de repercussão geral, já mencionado; (c) não ser a conduta imputada ao agravado, na forma em que descrita no acórdão embargado, prevista em nenhum dos incisos do art. 11 da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021; e (d) inexistir pretensão de ressarcimento de dano ao erário. Com isso, deve ser extinta a ação civil pública, por atipicidade da conduta.

5. Agravo interno parcialmente provido.

(AgInt no AgInt no AREsp n. 2.077.493/RN, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 21/10/2024, DJe de 25/10/2024.) – grifamos

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. ATO DE IMPROBIDADE. ATIPICIDADE DA CONDUTA. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Cuida-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO ante a alegação de violação dos princípios da administração pública. Proferida sentença (fls. 558-567), o pedido inicial foi julgado parcialmente procedente para o fim de condenar o réu, incurso no art. 11, caput, da LIA, às sanções de "1 - suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 3 (três) anos; 2 - multa civil em valor equivalente a 5 (cinco) meses de remuneração do réu à época dos fatos". A decisão primeva desafiou recurso de apelação interposto pelo réu (fls. 572-580), o qual, à unanimidade de votos, foi improvido.

II - A Corte Especial deste Tribunal já se manifestou no sentido de que o juízo de admissibilidade do especial pode ser realizado de forma implícita, sem necessidade de exposição de motivos. Assim, o exame de mérito recursal já traduz o entendimento de que foram atendidos os requisitos extrínsecos e intrínsecos de sua admissibilidade, inexistindo necessidade de pronunciamento explícito pelo julgador a esse respeito. (EResp 1.119.820/PI, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Corte Especial, DJe 19/12/2014). No mesmo sentido: AgInt no REsp 1.865.084/MG, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 10/8/2020, DJe 26/8/2020; AgRg no REsp 1.429.300/SC, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 25/6/2015; AgRg no Ag 1.421.517/AL, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 3/4/2014.)

III - Depreende-se dos autos que o recorrente foi condenado pela prática de ato de improbidade administrativa tipificada no art. 11, caput e inciso I, da LIA, em sua

redação original (fls. 558-567;

636-648 e 692-705). No entanto, no decorrer do trâmite processual a lei de regência sofreu significativas alterações pela Lei 14.230/2021, razão pela qual o presente recurso será examinado sob esta nova perspectiva.

IV - Dito isto, resalto a questão jurídica no tocante à aplicabilidade imediata da Lei n.º 14.230/2021 teve repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, o qual fixou as seguintes teses quando do julgamento do Leading Case ARE 843989 (Tema 1199): (i) necessidade de 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; (ii) 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; (iii) 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; (iv) irretroatividade do novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

V - Ocorre que, a despeito da tese firmada sobre a irretroatividade da novel legislação em face da eficácia da coisa julgada e dos processos de execução e seus incidentes, a retroatividade relativa foi posteriormente reconhecida aos processos em curso, em que tenha havido condenação pela conduta tipificada no art. 11 da LIA, sem trânsito em julgado, quando do julgamento do ARE n.º 803.568-AgR-segundo-EDv-ED, pelo Supremo Tribunal Federal, em 22/08/2023.

VI - Em outras palavras, é dizer que "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", bem como que a nova legislação promoveu a abolição da possibilidade de condenação do agente por violação genérica aos princípios discriminados no caput do art. 11, prevendo, ao revés, a tipificação taxativa de tais atos ímprobos. Neste sentido também são os seguintes precedentes da Suprema Corte: ARE n.º 1.346.594-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 26.5.2023; ARE n.º 1.450.417, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 4.9.2023; ARE n.º 1.456.122, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe 25.9.2023, RE n.º 1.453.452, Rel. Min. Cristiano Zanin, DJe 26.9.2023; ARE n.º 1.463.249, Rel. Min. André Mendonça, DJe 16.11.2023, RE n.º 1.465.949, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 20.11.2023 e ARE-AgR n.º 1.457.770, Relª Minª Cármen Lúcia, DJe 23.01.2024.

VII -Ademais, alinhado ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, esta Corte Superior tem se posicionado não só pela aplicação imediata da Lei n.º 14.230/2021 aos

processos em curso, sem trânsito em julgado, mas também pela adoção à tese da continuidade típico-normativa sempre que a conduta remanescer típica se reenquadrada em um dos oito incisos do art. 11 da LIA. A propósito:

AgInt no AREsp n. 1.611.566/SC, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 20/5/2024, DJe de 29/5/2024; EDcl nos EDcl no AgInt no AREsp n. 1.174.735/PE, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 5/3/2024, DJe de 8/3/2024.

VIII - No caso em tela, observa-se que a conduta ímproba imputada ao recorrente, está tipificada tão somente no caput e inciso I do art. 11 da LIA, em sua redação original, consoante consignado na sentença proferida pelo magistrado singular (fls. 558-567) e mantida integralmente pelo acórdão impugnado (fls. 636-648 e 692-705). Porém, como acima exposto, não mais se admite a condenação do agente por ofensa genérica aos princípios administrativos ou, ainda, quando não seja possível o reenquadramento da conduta em seus oito incisos com a aplicação do princípio da continuidade típico-normativa.

IX - Portanto, considerando que a Lei 14.230/2021 além abolir a possibilidade de responsabilização do agente por violação genérica aos princípios administrativos prevista no caput do art. 11, também revogou o seu inciso I, ao mesmo tempo em que, no caso em análise, impossível é o reenquadramento da conduta do recorrente nas hipóteses taxativamente elencadas nos incisos do art. 11, da LIA, é de rigor a improcedência do pleito inicial diante da superveniente atipicidade da conduta praticada pelo agente, ora recorrente.

X - A análise do mérito recursal fica prejudicada em razão do reconhecimento da atipicidade da conduta atribuída ao recorrente, conforme acima explicitado, julgando-se, por consequência, improcedente a subjacente ACP por ato de improbidade administrativa.

XI - Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp n. 1.882.665/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 7/10/2024, DJe de 9/10/2024.) - grifamos

Tais conclusões, por si só, já se prestariam a inviabilizar qualquer pretensão recursal no caso dos autos, na medida em que a conduta descrita na inicial da demanda não resta qualificada como sendo típica de improbidade administrativa por nenhum dos dispositivos legais atualmente em vigor da Lei n. 8.429/92.

3. Anote-se, ainda, por pertinente, que há recente precedente administrativo cunhado pelo Egrégio Conselho Superior do Ministério Público Federal, no mesmo sentido da interpretação do STF e do STJ a respeito da aplicação das novas regras da persecução aos

atos de improbidade administrativa:

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PROCURADOR REGIONAL DA REPÚBLICA. FALTA DE URBANIDADE NO TRATO COM SERVIDORES DE SEU GABINETE. ASSÉDIO MORAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUPERVENIÊNCIA DE APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA. CONVERSÃO DA PENA DE DEMISSÃO EM CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. LEI NOVA. ENUMERAÇÃO TAXATIVA DOS ATOS DE IMPROBIDADE QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. NOVATIO LEGIS IN MELLIUS. ARQUIVAMENTO.

- Deve ser aplicada a novatio legis in mellius, quando a lei nova promove a abolitio criminis. O princípio da retroatividade da lei mais benéfica vai além da esfera penal e se estende a todo o Direito Punitivo, inclusive o direito administrativo sancionador.
- A Lei 14.230/2021 estipulou como elemento subjetivo o dolo específico, e não mais o dolo genérico como originariamente previsto na Lei nº 8.429/92, e enumerou de forma taxativa as condutas que constituem atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública em violação aos deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, dentre as quais não incluiu o assédio moral.
- A pena de demissão, convertida em cassação de aposentadoria imposta ao agente público, não subsiste diante de lei mais benéfica que aboliu do sistema jurídico o assédio moral como improbidade administrativa, conduta imputada que fundamentou a condenação no caso concreto.
- Forçoso arquivar procedimento administrativo disciplinar cuja conduta que sustenta a pena aplicada sucumbiu pelo princípio da abolitio criminis.
- VOTO pelo arquivamento do presente processo administrativo disciplinar.

Em prosseguimento às deliberações de 14.3.2023 e 27.3.2023 (2a Sessão Ordinária e 1a Sessão Extraordinária), o Conselho, por maioria, nos termos do voto do Relator Carlos Frederico Santos, acompanhado pelos Conselheiros Luiza Cristina Fonseca Frischeisen, Nívio de Freitas Silva Filho, Alcides Martins e Lindôra Maria Araújo e o Presidente Augusto Aras deliberou pelo arquivamento do feito, tendo em vista o advento da Lei no 14.230/2021 que impossibilita a aplicação da punição pela alínea “b” do inciso V do art. 240 da Lei Complementar nº 75/93. Vencidos os Conselheiros Mario Luiz Bonsaglia, José Adonis Callou de Araújo Sá e Hindenburgo Chateaubriand Filho, que restituíam os autos ao Procurador-Geral da República, por entenderem que o colegiado já exauriu sua competência. Impedida a Conselheira Elizeta Maria de Paiva. (CSMPF, PGEA No 1.00.002.000006/2018-49, relator o Conselheiro Carlos Frederico Santos)

4. Por outro lado, *ad argumentandum tantum*, ainda que se quisesse defender a tese da viabilidade de uma recapitulação da conduta narrada na inicial da ação de improbidade administrativa, a partir do caput ou dos atuais incisos do art. 11 da Lei de Improbidade, ainda assim seria imprescindível, para o sucesso da impugnação extraordinária, avaliar-se a demonstração cabal do dolo específico na conduta do agente público demandado, o que é absolutamente vedado em sede de julgamento de recurso especial (Súmula 7) e extraordinário (Súmula 279), como se destaca:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. TEMA 1.199/STF. APLICAÇÃO DAS ALTERAÇÕES REDACIONAIS DA LEI N. 14.230/2021. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ELEMENTO ANÍMICO DA CONDUTA. DESONESTIDADE OU MÁ-FÉ. AUSÊNCIA DE ATO ÍMPROBO CONSTATADA NA ORIGEM. READEQUAÇÃO EM ATUAL REDAÇÃO NORMATIVA. IMPOSSIBILIDADE. INFIRMAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. INVIABILIDADE. SÚMULA N. 7/STJ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Ao julgar o ARE n. 843.989 sob o rito da Repercussão Geral, o Supremo Tribunal Federal firmou a seguinte tese (Tema 1.199/STF): "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".

2. Em elastério de entendimento, a Suprema Corte concluiu pela aplicação das alterações trazidas pela Lei n. 14.320/2021 às ações de improbidade cujos atos dolosos foram praticados na vigência do texto anterior da norma, desde que sem condenação com trânsito em julgado, exceptuando-se o novo regime prescricional.

3. Na espécie, a instância ordinária consignou a ausência de ato ímprobo, não se enveredando na análise do elemento anímico da conduta, por não vislumbrar, de plano, desonestidade ou má-fé.

4. A readequação da conduta na atual redação do inciso III do artigo 11 da Lei n.

8.429/1992 mostra-se inviável, dada a indispensabilidade do dolo específico para se inferir a violação dos princípios da Administração Pública.

5. Infirmar as considerações da origem a fim de se adotar entendimento em sentido contrário implica reexame de fatos e provas, o que encontra óbice no enunciado n. 7 da Súmula deste Superior Tribunal de Justiça.

6. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp n. 2.086.626/SP, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Segunda Turma, julgado em 7/10/2024, DJe de 14/10/2024.) – grifamos.

Inadmissíveis, portanto, os recursos especial e ou extraordinário no caso concreto, nos exatos termos dos artigos 932, IV e 1.030, I, a, do CPC:

Art. 932. Incumbe ao relator:

(...)

IV - negar provimento a recurso que for contrário a:

a) súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do próprio tribunal (...)

Art. 1.030. Recebida a petição do recurso pela secretaria do tribunal, o recorrido será intimado para apresentar contrarrazões no prazo de 15 (quinze) dias, findo o qual os autos serão conclusos ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal recorrido, que deverá:

I – negar seguimento:

a) a recurso extraordinário que discuta questão constitucional à qual o Supremo Tribunal Federal não tenha reconhecido a existência de repercussão geral ou a recurso extraordinário interposto contra acórdão que esteja em conformidade com entendimento do Supremo Tribunal Federal exarado no regime de repercussão geral; (...)"

5. Por todas as razões expostas, a partir da cuidadosa e técnica análise do caso concreto, no intuito de dar fiel cumprimento à delegação atribuída pela Portaria PGR/MPF n° 1.099, de 12 de novembro de 2024 e pela Portaria PGR/MPF n° 1.105, de 19 de novembro de 2024, não se vislumbra qualquer medida processual cabível no âmbito dos autos da Apelação Cível n° 5040720-52.2022.4.04.7000, na medida em que o acórdão da 12ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região não desafia, com qualquer viabilidade ou utilidade, a interposição de recurso especial e ou de recurso extraordinário.

Porto Alegre, 12 de dezembro de 2024.

ELTON VENTURI
PROCURADOR REGIONAL DA REPÚBLICA