

## TESE FIXADA

<b>Tese fixada no Tema de Repercussão</b> <b>Geral n.º 1.199 – STF</b>	<b>Repercussões</b>
<p>1 - É necessária a comprovação de reponsabilidade subjetiva para tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se, nos artigos 9, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, a presença do elemento subjetivo, dolo.</p> <p>2 - A norma benéfica da Lei nº 14.230/2021, revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, é irretroativa em virtude do artigo 5º, XXXVI (a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada), da CF/88, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada, tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes.</p> <p>3 – Aplicam-se as disposições da Lei n.º 14.230/2021 aos atos de improbidade administrativas culposos praticados na vigência do texto anterior da Lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude de sua revogação expressa pela Lei nº 14.230/2021, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente.</p>	<p>1 – A primeira consequência decorreu de entendimento unanime do Supremo Tribunal Federal em relação à completa impossibilidade de condenação por ato de improbidade administrativa culposo, sendo imperiosa a demonstração do dolo na conduta do agente.</p> <p>2 – A segunda repercussão é a de que as normas mais benéficas trazidas pela nova redação da Lei de Improbidade Administrativa não retroagem para aplicação em casos nos quais já existam decisões definitivas ou em fase de execução.</p> <p>3 - Por outro lado, a terceira consequência é a de que, em relação às ações em que ainda não tenha ocorrido o trânsito em julgado, a nova Lei se aplica, independentemente de o ajuizamento da Ação de Improbidade Administrativa ou o ato tido por ímprobo ter ocorrido na vigência da redação anterior da Lei.</p> <p>4 – Quanto à quarta consequência, o STF entendeu que os novos prazos de prescrição (geral e intercorrente) previstos na nova Lei não retroagem e passam a ter como marcos iniciais a data de publicação da Lei n.º 14.230/2021, que ocorreu no dia 21/10/2021.</p>

4 - O novo regime prescricional previsto na Lei nº 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da Lei n.º 14.230/2021, 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.

## PLACAR

	Aplicação da nova				
	Aplicação da nova Lei apenas aos processos em curso	Lei aos processos em curso e aos transitados em julgado	Não aplicação da nova Lei a nenhum processo	Retroatividade da prescrição intercorrente	Retroatividade da prescrição material
<b>Ministro Relator Alexandre de Moraes</b>	X	-	-	-	-
<b>Ministro André Mendonça</b>	-	X*	-	-	X
<b>Ministro Nunes Marques</b>	X	-	-	X	X
<b>Ministro Edson Fachin</b>	-	-	X	-	-
<b>Ministro Luís Roberto Barroso</b>	-	-	X	-	-
<b>Ministro Dias Toffoli</b>	-	X	-	X	X
<b>Ministra Rosa Weber</b>	-	-	X	-	-
<b>Ministra Cármen Lúcia</b>	-	-	X	-	-
<b>Ministro Ricardo Lewandowski</b>	-	X*	-	-	X
<b>Ministro Gilmar Mendes</b>	X	-	-	-	X
<b>Ministro Luiz Fux</b>	X	-	-	-	-

\*Mediante ajuizamento de Ação Rescisória

## VOTOS

	Voto	Consequências
<b>Ministro Relator Alexandre de Moraes</b>	<p>A síntese do voto do Ministro Relator está expressa na seguinte tese proposta:</p> <p>1 - É necessária a comprovação de reponsabilidade subjetiva para tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se, nos artigos 9, 10 e 11, da Lei de Improbidade Administrativa, a presença do elemento subjetivo dolo.</p> <p>2 - A norma benéfica da Lei nº 14.230/2021 (revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa) é irretroativa em virtude do artigo 5º, XXXVI (a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada), da CF/88, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada, tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes.</p> <p>3 - Aplicam-se os princípios da não ultratividade e <i>tempus regit actum</i> aos atos de improbidade administrativas culposos praticados na vigência do</p>	<p>Primeiramente, o Ministro Relator votou pela irretroatividade da Lei n.º 14.230, de 2021.</p> <p>Assim, em seu entendimento, as normas mais benéficas trazidas pela nova redação da Lei de Improbidade Administrativa não retroagem para aplicação em casos nos quais já existam decisões definitivas e em processos em fase de execução.</p> <p>Por outro lado, em relação às ações em que ainda não tenha ocorrido o trânsito em julgado, o Relator considera que não é possível aplicar a ultra-atividade (extensão dos efeitos) da norma revogada.</p> <p>Ou seja, o Ministro defendeu a aplicação da nova Lei aos casos pendentes de trânsito em julgado, uma vez que, “revogada a Lei, não é possível manter a sua aplicação”.</p> <p>Sobre os novos prazos de prescrição previstos na Lei, o Ministro considerou que eles não podem retroagir, em observância aos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança.</p>

texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude de sua revogação expressa pela Lei nº 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 nº 14.230/2021 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.

**Ministro  
André  
Mendonça**

Em contraproposta ao Ministro Relator, o Ministro André Mendonça propõe a seguinte tese:

1 – As alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 em relação ao elemento subjetivo apto a configurar o ato de improbidade administrativa, inclusive na modalidade do art. 10, aplicam-se aos processos em curso e aos fatos ainda não processados.

Para o Ministro André Mendonça, como a distinção entre atos dolosos e culposos para a imputação de responsabilização jurídica é oriunda do direito penal, não é possível afastar a aplicação do princípio da retroatividade da lei mais benéfica, inclusive, para as decisões definitivas.

Ou seja, o Ministro entende ser possível a retroação da norma mais benéfica. Contudo, a aplicação do princípio valeria apenas para os casos de responsabilização exclusivamente por ato culposo e desde que o sentenciado ajuíze uma Ação Rescisória.

Além disso, o Ministro André Mendonça destaca que se aplica, aos processos em curso e aos fatos ainda não processados, a exigência de comprovação de

<p>2 - Diante da proteção constitucional à coisa julgada, a aplicação da referida tese, quando cabível, poderá ser objeto de ação rescisória.</p> <p>3 - As alterações da Lei nº 14.230/2021, em relação aos novos prazos de prescrição intercorrente, aplicam-se de maneira imediata inclusive aos processos em curso e aos fatos ainda não processados, tendo como termo inicial nesses casos a data da entrada em vigor da nova Lei.</p> <p>4 - O novo prazo de prescrição geral tem aplicação imediata, inclusive aos processos em curso e aos fatos ainda não processados, devendo ser computado, contudo, o decurso do tempo já transcorrido durante a vigência da norma anterior, estando o novo prazo limitado ao tempo restante do lustro pretérito, quando mais reduzido em relação ao novo regramento.</p>	<p>dolo na conduta trazida pela nova redação da Lei de Improbidade Administrativa.</p> <p>Por fim, em relação aos prazos de prescrição intercorrente e geral, o Ministro entende que ambos se aplicam imediatamente aos processos em curso, passando a incidir, no entanto, a partir da entrada em vigor da Lei.</p>
<p><b>Ministro Nunes Marques</b></p>	<p>O Ministro Nunes Marques não propôs tese de repercussão geral, mas votou no sentido de aplicar parcialmente a retroatividade da Lei n.º 14.230, de 2021.</p> <p>Para o Ministro Nunes Marques, a nova Lei deve retroagir para ser aplicada aos processos em curso e aos fatos ainda não processados, desde que não tenha ocorrido o trânsito em julgado da Sentença condenatória.</p>

Nesse sentido, indicou que:

Serão atingidas pela retroatividade apenas as ações pendentes de julgamento na data da entrada em vigor da Lei (26/10/2021), nas quais:

(a) houver acusação da prática de improbidade culposa, sem trânsito em julgado da sentença condenatória;

(b) tiver transcorrido 8 (oito) anos ou mais entre a conduta ímproba dolosa e a instauração de inquérito civil ou ajuizamento da ação; ou

(c) tiver transcorrido 4 (quatro) anos depois de ajuizada a ação, sem a publicação de nenhum pronunciamento judicial condenatório ou confirmatório de condenação.

Seguindo em seu voto, o Ministro Nunes Marques indica que estão fora do alcance da retroação:

(i) Sentenças condenatórias transitadas em julgado antes do advento da Lei n.º 14.230;

Nesse sentido, o Ministro indica que a aplicação retroativa da Lei 14.230/2021 não significará anistia geral das ações de improbidade, pois serão atingidas apenas as ações pendentes em 26/10/2021 (data de entrada em vigor da nova Lei) em que houver acusação da prática de improbidade culposa sem sentença condenatória definitiva.

Além disso, em relação aos prazos de prescrição intercorrente e geral, o Ministro entende que ambos se aplicam apenas aos processos em andamento.

(ii) A pretensão de ressarcimento do dano ao erário em razão de conduta dolosa descrita na Lei 8.429/92;

(iii) Ações em tramitação na data de entrada em vigor da Lei que não se enquadrem nas hipóteses “a”, “b” e “c” referidas acima.”

**Ministro  
Edson Fachin**

O Ministro se posicionou pela irretroatividade total da Lei n.º 14.230. Segundo ele, as ações de improbidade têm natureza civil, e, portanto, deve ser levada em consideração a Lei em vigor na época em que ocorreram os fatos ou em que foram instalados os procedimentos.

Além disso, o Ministro aderiu à tese do Ministro Relator Alexandre de Moraes, divergindo apenas quanto ao “item iii” da tese de repercussão geral proposta, que trata da não ultratividade da redação original da LIA.

Nesse ponto, o Ministro Edson Fachin optou pela não incidência da nova Lei aos processos em curso, vislumbrando a ultratividade da redação original da Lei n.º 8.429/92.

É o voto mais rígido, no sentido de que a Lei não retroage em nenhum caso, independentemente da fase processual em que o feito estiver.

Por concordar, em parte, com o Ministro Relator, as consequências de seu voto são idênticas às decorrentes do voto do Ministro Alexandre de Moraes, exceto em relação ao “item iii” da tese de repercussão geral proposta.

Quanto ao “item iii”, o Ministro entende que as ações propostas na vigência da redação original da Lei de Improbidade Administrativa serão julgadas de acordo com aquela Lei, mesmo que já tenha sido revogada.



<b>Ministro Luís Roberto Barroso</b>	<p>O Ministro Luís Roberto Barroso também se posicionou pela irretroatividade total da Lei n.º 14.230, entendendo que a retroatividade é uma exceção que, neste caso, não pode ser aplicada.</p> <p>O Ministro considera que as alterações na Lei de Improbidade Administrativa não podem retroagir nem mesmo para os processos pendentes, ou seja, em que não há decisão definitiva.</p> <p>Além disso, ele também aderiu à tese do Ministro Relator Alexandre de Moraes, divergindo apenas no “item iii” da tese de repercussão geral proposta, acompanhando o entendimento anterior do Ministro Edson Fachin.</p>	<p>As consequências são idênticas às decorrentes do voto do Ministro Edson Fachin, no sentido de que a Lei não retroage em nenhum caso, independentemente da fase processual em que o feito estiver.</p>
<b>Ministro Dias Toffoli</b>	<p>Entende que a Lei de Improbidade Administrativa, como decorrência do Direito Administrativo Sancionador, assemelha-se ao Direito Penal, na medida em que também regulamenta o poder punitivo estatal.</p> <p>Isso porque o objetivo primordial da Ação de Improbidade Administrativa, “mais que a reparação, é punir o gestor ímprobo, ou seja, aplicar uma pena”.</p>	<p>Vislumbrando a retroatividade total da Lei n.º 14.230/2021, o Ministro Dias Toffoli entende pela aplicação das disposições benéficas aos processos em curso e, inclusive, aos que já se encontram em fase de execução.</p> <p>Nesse ponto, ele afirmou que “a regra é de aplicação da norma mais benéfica sempre ao cidadão, ao particular, sobretudo quando se amplia um direito de um lado e se reduz o poder punitivo estatal do outro”.</p>

Assim, por versar sobre bens jurídicos tão caros quanto a liberdade de ir e vir, a retroatividade da Lei benéfica é possível e necessária ao sistema da Improbidade Administrativa.

Dessa forma, o Ministro entendeu aplicáveis os dispositivos previstos na Lei nº 14.230/21 aos processos futuros, aos que ainda estão em curso e às execuções das penas, assim como aos demais incidentes dos atos de improbidade culposos, adotando as mesmas premissas e a mesma lógica com relação aos prazos de prescrição geral e intercorrente mais benéficos ao réu.

**Ministra  
Rosa Weber**

A Ministra Rosa Weber também se posicionou pela irretroatividade total da Lei n.º 14.230. Além disso, divergindo do Ministro Relator, também indicou que a aplicação da lei revogadora mais benéfica a fatos ocorridos antes de sua vigência implica sim em retroatividade da norma mais benéfica.

Ou seja, também divergiu quanto ao “item iii” da tese proposta pelo Ministro Relator Alexandre de Moraes.

As consequências são idênticas às decorrentes do voto do Ministro Edson Fachin, no sentido de que a Lei não retroage em nenhum caso, independentemente da fase processual em que o feito estiver.

	<p>Nesse ponto, a Ministra aderiu a divergência iniciada pelo Ministro Edson Fachin, indicando que as ações propostas na vigência da redação original da Lei de Improbidade Administrativa serão julgadas de acordo com aquela Lei, mesmo que já tenha sido revogada.</p>	
<b>Ministra Cármen Lúcia</b>	<p>A Ministra Carmen Lucia também se posicionou pela irretroatividade total da Lei n.º 14.230.</p> <p>Ademais, a Ministra aderiu a divergência iniciada pelo Ministro Edson Fachin, indicando que as ações propostas na vigência da redação original da Lei de Improbidade Administrativa serão julgadas de acordo com aquela Lei, mesmo que já tenha sido revogada.</p> <p>Ou seja, também divergiu quanto ao “item iii” da tese proposta pelo Ministro Relator Alexandre de Moraes, aderindo ao restante da tese.</p>	<p>As consequências são idênticas às decorrentes do voto do Ministro Edson Fachin, no sentido de que a Lei não retroage em nenhum caso, independentemente da fase processual em que o feito estiver.</p>
<b>Ministro Ricardo Lewandowski</b>	<p>Em seu voto, o Ministro destaca que a própria Lei n.º 14.230, de 2021, indicou de forma expressa que a sua natureza é sancionatória e não civil.</p>	<p>O Ministro Ricardo Lewandowski vislumbrou a retroatividade da Lei 14.230, de 2021, tendo em vista o seu caráter sancionador, que se assemelha bastante ao aspecto penalizador do direito penal.</p>

Assim, o Ministro entendeu que se aplica a retroatividade da Lei mais benéfica ao sistema da Improbidade Administrativa, porquanto se trata de um micro sistema do direito penal estatal.

Por tal razão, entendeu que são atípicos os atos de improbidade administrativo praticados culposamente antes do dia 21/10/2021, considerada a retroatividade da Lei 14.230, de 2021.

Nesse sentido, destacou que a retroatividade da Lei 14.230 alcança os atos de improbidade administrativa praticados antes de sua vigência, mas não atinge os casos cobertos pelo manto da coisa julgada.

No entanto, mostra-se cabível o uso de Ação Rescisória por aqueles que foram condenados exclusivamente por culpa.

Ademais, entendeu que o novo prazo prescricional previsto na Lei retroage para alcançar os atos de improbidade administrativa praticados antes da entrada em vigor da Lei.

Contudo, o Ministro ressaltou que a retroatividade não atingiria aquelas ações cobertas pelo manto da coisa julgada, sendo, no entanto, cabível o ajuizamento de ação rescisória, nos mesmo termos defendidos pelo Ministro André Mendonça.

Em relação aos prazos prescricionais, entendeu que a prescrição geral retroage. Por outro lado, a prescrição intercorrente, por ter natureza processual, não retroage e tem termo inicial no dia de entrada em vigor da Lei n.º 14.230, de 2021, em 21/10/2021.

	<p>Com relação à prescrição intercorrente, entende que, tratando-se de uma norma processual, ela incide a partir de seu vigor, de modo que o termo inicial para os processos ajuizados antes da vigência da Lei n.º 14.230 é o dia 21/10/2021.</p>	
<b>Ministro Gilmar Mendes</b>	<p>O Ministro Gilmar Mendes votou pela retroatividade da Lei n.º 14.230/2021. A síntese do voto do Ministro está expressa na seguinte tese proposta:</p> <p>1 – São atípicos os atos de improbidade administrativa praticados culposamente sem comprovação de dolo antes do dia 21/10/2021, tendo em vista a retroatividade da Lei 14.230, de 2021.</p> <p>2 – O novo prazo prescricional previsto no art. 23, da Lei n. 8.429/92, na redação conferida pela Lei 14.230, de 2021, retroage para alcançar atos de improbidade administrativa praticados antes da vigência da nova Lei.</p> <p>3 – A retroatividade da Lei n.º 14.230, de 2021, para alcançar atos de improbidade administrativa praticados antes de sua vigência opera-se</p>	<p>Entende que as consequências sancionatórias da Lei de improbidade se assemelham aquelas decorrentes dos crimes de responsabilidade, tratando-se de Lei igualmente gravosa às Leis de natureza penal.</p> <p>Em seu entendimento, é imperiosa a aplicação dos direitos e garantias fundamentais pertinentes à normas sancionadoras extrapenais em geral, de modo que se aplica a retroatividade das leis mais benéficas, inclusive aos processos já em execução.</p> <p>Contudo, para o Ministro, os efeitos já exauridos da decisão condenatória, não podem ser alterados por força da retroatividade.</p> <p>Por outro lado, entende que a prescrição intercorrente, por se tratar de norma processual, não retroage, de modo que o termo inicial para os processos ajuizados antes da vigência da Lei n.º 14.230 é o dia 21/10/2021.</p>

independentemente do trânsito em julgado, ressalvados os efeitos já exauridos da sentença condenatória e a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundado na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa (Tema 897).

4 – A prescrição intercorrente, prevista no § 8º do art. 23 da Lei 8.429/92, não retroage para atingir ações de improbidade ajuizadas antes do advento da Lei 14.230, de 2021, considerada a sua natureza processual. O termo inicial para a prescrição intercorrente em processos ajuizados antes da vigência da Lei n.º 14.230, é o dia 21/10/2021.

**Ministro Luiz Fux**

Por fim, o Ministro Luiz Fux votou pela irretroatividade da Lei n.º 14.230/2021, pois vislumbrou que a própria Constituição Federal delimitaria a natureza da Ação de Improbidade Administrativa, que seria eminentemente civil.

O Ministro entendeu que assiste razão ao Relator no sentido de que, sendo excluída a modalidade culposa nas Ações de Improbidade Administrativa, não se mostra possível a condenação por culpa, tendo em vista que a

Primeiramente, o Ministro compartilhou do entendimento do Relator, no sentido de que as normas mais benéficas trazidas pela nova redação da Lei de Improbidade Administrativa não retroagem para aplicação em casos nos quais já exista decisões definitivas e/ou em processos em fase de execução.

Por outro lado, em relação às ações em que ainda não tenha ocorrido o trânsito em julgado, considera que não é possível aplicar a ultra-atividade (extensão dos efeitos) da norma revogada, tendo em vista que a possibilidade do pedido deve ser analisada até o final do processo.

possibilidade jurídica do pedido deve ser analisada até o final do processo.

Desse modo, se a Lei excluiu a modalidade de ato ímprobo por culpa, no momento de sentenciar o juiz não poderá aplicar a norma revogada.

Assim, o Ministro também vislumbrou a não ultratividade da redação original da Lei de Improbidade Administrativa, nos termos defendidos pelo Ministro Relator Alexandre de Moraes.

Ademais, entendeu que a prescrição intercorrente se aplica aos processos pendentes a partir da data da vigência da Lei, em 21/10/2021.

Inexistindo tipicidade de determinado ato, não há como o juiz sentenciante aplicar a Lei revogada para condenar o agente.

Em relação à prescrição intercorrente, entendeu que, por se tratar de norma processual, não retroage, de modo que o termo inicial para os processos ajuizados antes da vigência da Lei n.º 14.230 é o dia 21/10/2021.