



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO

PRESIDÊNCIA

NOTA TÉCNICA DE GOVERNANÇA DO DESSOBRESTAMENTO Nº 27/2022

Tema: INTELIGÊNCIA JUDICIAL EM GESTÃO DE PRECEDENTES E GOVERNANÇA DO DESSOBRESTAMENTO NO TEMA 1199 DE REPERCUSSÃO GERAL (ARE 843989/PR)

1. Governança do dessobrestamento

Na gestão de precedentes, merece particular atenção o tratamento que será dado aos processos sobrestados pela sistemática dos recursos repetitivos e repercussão geral, após o julgamento do recurso representativo da controvérsia. Com efeito, a depender do tema, o acervo de sobrestados pode ser bastante numeroso e, não raro, são processos que ficaram nessa situação por um grande espaço de tempo. Existem também os casos em que foi determinado o sobrestamento dos processos na fase em que se encontravam e não apenas quando da interposição de recursos especiais e extraordinários, de modo que podem existir processos sobrestados na Presidência dos Tribunais e das Turmas Recursais, assim como nas secretarias das turmas, no Tribunal e nos juízos de primeiro grau.

Dessa forma, necessário se faz uma governança do dessobrestamento, que compreende: o momento em que deve ser aplicado o paradigma; a compreensão do precedente; as diretrizes para levantar o sobrestamento, observando-se a quantidade de processos que devem ser movimentados. Necessário, ainda, analisar a possibilidade de solução consensual, ou ao menos com redução da litigiosidade sobre o tema, pois, embora se trate de tese definida pelos tribunais superiores, por vezes subsiste litigiosidade, o que se revela pela interposição de agravos contra as decisões de conformidade.

Tal procedimento, inclusive, alinha-se à Nota Técnica 08/2018, do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, encaminhada aos presidentes dos tribunais e coordenadores dos juizados especiais federais, a fim de que “avaliem a conveniência da adoção de procedimentos uniformes por tema quanto ao momento para o levantamento do sobrestamento dos processos, diante dos julgamentos de questões com repercussão geral ou repetitivas”.

Assim, encaminhem-se a presente nota técnica à Rede de Inteligência da 5ª Região para conhecimento e divulgação das providências ora descritas.

2. Dados do paradigma

· Descrição do recurso submetido a julgamento: “Recurso extraordinário em que se discute, à luz do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, a prescritibilidade dos atos de improbidade administrativa imputados à recorrente, por alegada conduta negligente na condução dos processos judiciais em que atuava como representante contratada do INSS, sem demonstração do elemento subjetivo dolo (Temas 666, 897 e 899 do STF). Delimita-se a temática de repercussão geral em definir se as novidades inseridas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992, com as alterações dadas pela Lei 14.230/2021) devem retroagir para beneficiar aqueles que porventura tenham cometido atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, inclusive quanto ao prazo de prescrição para as ações de ressarcimento”.

· Tese fixada:

- 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.

- Afetação: 25/02/2022, tendo como representativo da controvérsia o ARE 843989/PR.
- Data de julgamento do mérito: 18/08/2022.
- Data de publicação do acórdão de mérito: na forma do art. 95, §1º, do Regimento Interno do STF^[1], considera-se publicação automática no dia 19/10/2022.
- Há determinação de suspensão do processamento dos recursos extraordinários em processos nos quais suscitada, ainda que por simples petição, a aplicação retroativa da Lei 14.230/2021 (Dje de 03/03/2022).

3. Enfrentamento da questão no Tribunal Regional Federal da 5ª Região

- Quantidade de processos sobrestados no Tribunal em razão da repercussão geral reconhecida no Tema 1199 STF: 83
- Análise do paradigma:

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 1199, considerou essencial a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, **exigindo nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA a presença do elemento subjetivo (dolo).**

O Colegiado entendeu que, mesmo antes da edição da Lei 14.230/2021 – que revogou a modalidade de ato de improbidade administrativa culposos, prevista na redação originária do artigo 10 da Lei 8.429/1992 e incluiu, nos artigos 9º e 11, a necessidade expressa do dolo –, a responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa sempre exigiu a plena comprovação da responsabilidade subjetiva.

Compreendeu-se que “*em hipóteses nas quais a conduta imputada ao agente é realizada de maneira objetiva, sem comprovação de mera participação do agente público ou de terceiro, ou mesmo de parcela de sua responsabilidade – impedindo-se, dessa maneira, inclusive a possibilidade do exercício da ampla defesa – resultando patente a ausência do elemento subjetivo do tipo (dolo), não se poderá afirmar que a conduta do agente público foi direcionada para a corrupção, estando descaracterizado o ato de improbidade administrativa, e, conseqüentemente, a aplicação das sanções estabelecidas na Lei 8.429/1992; independentemente da possibilidade de eventual ressarcimento do dano, por outras vias, ou mesmo responsabilidade disciplinar*”.

No que diz respeito à retroatividade da Lei 14.230/2021, a Suprema Corte concluiu que **a norma penal da retroatividade é um princípio exclusivo do Direito Penal, que não se aplica à tutela da probidade administrativa, cujas sanções relacionadas aos atos ilícitos não são penais, mas sim civis.**

Assim, destacou o Pretório Excelso que a revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, prevista na Lei 14.230/2021, 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.

Entretanto, o STF ressaltou que **essa irretroatividade não se aplica aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, mas cuja responsabilização judicial ainda não foi finalizada**, devendo o juízo competente, nesses casos, analisar eventual dolo por parte do agente.

Por fim, aquele Colegiado definiu que **o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/21 é irretroativo**, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação desse diploma legal.

Tal posicionamento se deu 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.

No âmbito desta Corte Regional, as discussões que mais têm sido observadas no juízo de admissibilidade dos recursos extraordinários dizem respeito à aplicação retroativa do novo regime prescricional estabelecido pela Lei 14.230/21 e à necessidade de dolo para a configuração de ato ímprobo previsto no art. 10 da Lei 8.429/92.

Em relação à controvérsia acerca da prescrição, é muito provável que todos os processos sobrestados refiram-se a fatos ocorridos antes da vigência da Lei 14.230/21, de modo que, sendo essa a hipótese, nos casos em que o acórdão recorrido tenha reconhecido a prescrição com base no regramento introduzido pela Lei 14.230/2021, no tocante a supostos atos ímprobos praticados antes da vigência desse diploma legal, sejam devolvidos ao órgão julgador para adequação (art. 1.040, II, CPC), conforme modelo abaixo:

DESPACHO

No julgamento de representativo de controvérsia afetado ao Tema 1199, o STF firmou a seguinte tese:

- “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.”*

No caso concreto, observa-se que o acórdão recorrido reconheceu a prescrição com base no regramento introduzido pela Lei 14.230/2021,

no tocante a supostos atos ímprobos praticados antes da vigência desse diploma legal, razão pela qual determino a devolução deste processo ao órgão julgador para, se assim entender, proceder ao juízo de retratação, nos termos de art. 1.040. II, do CPC, ou, se for o caso, para a realização do *distinguishing* com o esclarecimento dos fundamentos adotados para eventual manutenção do acórdão recorrido.

Caso o acórdão recorrido tenha afastado o regramento prescricional introduzido pela Lei 14.230/2021, com base na impossibilidade desse diploma legal retroagir para alcançar supostos atos ímprobos praticados antes da sua vigência, deve ser negado seguimento ao recurso extraordinário, conforme o modelo abaixo:

DECISÃO

No julgamento de representativo de controvérsia afetado ao Tema 1199, o STF firmou a seguinte tese:

“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.”

No caso concreto, observa-se que o acórdão recorrido está em conformidade com a orientação vinculante supracitada, razão pela qual NEGO SEGUIMENTO ao recurso extraordinário (art. 1.040, I, do CPC).

Por outro lado, quando a discussão disser respeito à presença do elemento subjetivo dolo, é de se observar a orientação firmada pelo Pretório Excelso a todos os processos de conhecimento ainda em tramitação. Dessa forma, na hipótese em que o acórdão recorrido tenha enquadrado a conduta faltosa como ato ímprobo **culposo** tipificado no art. 10 da Lei 9.429/92, o processo deve ser devolvido à Turma julgadora para eventual juízo de retratação, em face da revogação, pela Lei 14.230/2021, da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, conforme o modelo abaixo:

DESPACHO

No julgamento de representativo de controvérsia afetado ao Tema

1199, o STF firmou a seguinte tese:

- “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.”*

No caso concreto, observa-se que o acórdão recorrido reconheceu a prática de ato ímprobo **culposo** tipificado no art. 10 da Lei 9.429/92, razão pela qual determino a devolução deste processo ao órgão julgador para, se assim entender, proceder ao juízo de retratação, nos termos de art. 1.040. II, do CPC, ou, se for o caso, para a realização do *distinguishing* com o esclarecimento dos fundamentos adotados para eventual manutenção do acórdão recorrido.

Por outro lado, caso o acórdão recorrido tenha afastado a condenação por improbidade administrativa na modalidade culposa, tratando-se, portanto, de recurso do Ministério Público, deve ser negado seguimento ao recurso extraordinário em que se pretende rediscutir essa questão, conforme o modelo abaixo:

DECISÃO

No julgamento de representativo de controvérsia afetado ao Tema 1199, o STF firmou a seguinte tese:

- “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.”*

No caso concreto, observa-se que o recorrente pretende a condenação da parte recorrida pela prática de ato ímprobo **culposo** tipificado no art. 10 da Lei 9.429/92 estando, pois, em desconformidade com a orientação vinculante supracitada, razão pela qual NEGO SEGUIMENTO ao recurso extraordinário (art. 1.040, I, do CPC).

Por fim, é de ser destacado que a presente nota técnica orienta não apenas o dessorbamento dos processos afetados ao Tema 1199, mas também a análise dos novos processos conclusos para admissibilidade.

Digno de nota, ainda, que incumbe ao órgão julgador na hipótese de reexame do recurso para eventual juízo de retratação, analisar a subsunção do caso concreto à situação fática que deu ensejo ao precedente qualificado, explicitando, se for o caso, situação que o distinga.

[1] Art. 95. A publicação do acórdão, por suas conclusões e ementa, far-se-á, para todos os efeitos, no Diário da Justiça.

(...)

§ 1º Salvo manifestação expressa de ministro em sentido contrário, a publicação do acórdão no Diário da Justiça far-se-á automaticamente quando transcorrido o prazo de sessenta dias desde a proclamação do resultado do julgamento.



Documento assinado eletronicamente por **EDILSON PEREIRA NOBRE JUNIOR, PRESIDENTE**, em 21/10/2022, às 19:55, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site

http://sei.trf5.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **3072756** e o código CRC **2799E37C**.