RECURSO ESPECIAL Nº 1502635 / PIAUÍ (2014/0318589-5)

RELATOR: MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO: MARIA DO ESPÍRITO SANTO BRINGEL COELHO
ADVOGADO: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M
INTERES.: MUNICÍPIO DE URUÇUÍ
ADVOGADO: BRUNO FERREIRA CORREIA LIMA - PI003767
INTERES.: UNIÃO
INTERES.: UNIDADES DA FEDERAÇÃO - *"AMICUS CURIAE"*
REPR. POR: COLÉGIO NACIONAL DE PROCURADORES GERAIS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORES: ERFEN JOSÉ RIBEIRO SANTOS - ES004150
VANESSA SARAIVA DE ABREU - MG064559
SÉRGIO AUGUSTO SANTANA SILVA - PE015836
LUIZ PAULO ROMANO - DF014303
DANIELA ALLAM GIACOMET - DF014740
RICARDO ANTÔNIO REZENDE DE JESUS - DF017303
MÁRCIA MARIA MACÊDO FRANCO - PI002802
MIRELLA MARQUES TRIGO DE LOUREIRO - DF014646
DAVI MACHADO EVANGELISTA - DF018081
FREDERICO CEZAR ABINADER DUTRA - DF018487
RICARDO DE LIMA SÉLLOS - MA008386
ANDRE LUIS SANTOS MEIRA - DF025297
ULISSES SCHWARZ VIANA - DF030991
EDER LUIZ GUARNIERI - RO000398B
JORGE HAROLDO MARTINS - PR056169
TANUS SALIM - RS080325
LUCAS SCHWINDEN DALLAMICO - MT016309B
FRANCISCO ARMANDO DE FIGUEIRÊDO MELO - AC002812
MELISSA ANDREA LINS PELIZ - GO019366
CARLOS FREDERICO BRAGA MARTINS - DF048750
LUDIANA CARLA BRAGA FAÇANHA - CE016003

FERNANDO ALVES FILGUEIRAS DA SILVA - SC026054B

MÁRCIA DOS ANJOS MANOEL - RS106381

MARCELO DE SÁ MENDES - DF043889

INTERES.: ASSOCIACAO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS - ASSEM - *"AMICUS CURIAE"*

ADVOGADO: PAULO SILAS XIMENES NAMORATO - SP100270

INTERES.: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - *"AMICUS CURIAE"*

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. REEXAME NECESSÁRIO. CABIMENTO. PRECEDENTES. APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO VIGENTE QUANDO DA PROLAÇÃO DA SENTENÇA. TEORIA DO ISOLAMENTO DOS ATOS PROCESSUAIS. DOUTRINA E JURISPRUDÊNCIA. RECURSO PROVIDO.

1. É cabível o reexame necessário na ação civil pública por improbidade administrativa, seja porque incidente o art. 475 do Código de Processo Civil de 1973, seja por aplicação analógica do art. 19 da Lei 4.717/1965 às sentenças extintivas ou de improcedência. Precedentes.

2. Sucessão legislativa. Entrada em vigor da Lei 14.230/2021. Expresso afastamento da figura da remessa obrigatória no corpo da Lei 8.429/1992. Inaplicabilidade ao caso concreto.

3. É eminentemente processual a questão ligada ao cabimento ou não do reexame necessário. Aplicação da teoria do isolamento dos atos processuais. O regime de impugnação das decisões judiciais é aquele vigente quando da publicação da decisão recorrida, isolando-se, assim, os atos considerados perfeitamente realizados sob a égide de uma determinada legislação processual.

4. A sentença que extingue o processo sem resolução de mérito, ou julga improcedentes os pedidos antes das alterações processuais trazidas pela Lei 14.230/2021 está, pois, submetida ao regime até então vigorante no microssistema das ações coletivas de proteção aos direitos e interesses difusos, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Cabimento do reexame necessário.

5. Recurso especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 12 de dezembro de 2023.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Relator

RECURSO ESPECIAL Nº 1502635 - PI (2014/0318589-5)
RELATOR: MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO: MARIA DO ESPÍRITO SANTO BRINGEL COELHO
ADVOGADO: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M
INTERES.: MUNICÍPIO DE URUÇUÍ
ADVOGADO: BRUNO FERREIRA CORREIA LIMA - PI003767
INTERES.: UNIÃO
INTERES.: UNIDADES DA FEDERAÇÃO - *"AMICUS CURIAE"*
REPR. POR: COLÉGIO NACIONAL DE PROCURADORES GERAIS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORES: ERFEN JOSÉ RIBEIRO SANTOS - ES004150
VANESSA SARAIVA DE ABREU - MG064559
SÉRGIO AUGUSTO SANTANA SILVA - PE015836
LUIZ PAULO ROMANO - DF014303
DANIELA ALLAM GIACOMET - DF014740
RICARDO ANTÔNIO REZENDE DE JESUS - DF017303
MÁRCIA MARIA MACÊDO FRANCO - PI002802
MIRELLA MARQUES TRIGO DE LOUREIRO - DF014646
DAVI MACHADO EVANGELISTA - DF018081
FREDERICO CEZAR ABINADER DUTRA - DF018487
RICARDO DE LIMA SÉLLOS - MA008386
ANDRE LUIS SANTOS MEIRA - DF025297
ULISSES SCHWARZ VIANA - DF030991
EDER LUIZ GUARNIERI - RO000398B
JORGE HAROLDO MARTINS - PR056169
TANUS SALIM - RS080325
LUCAS SCHWINDEN DALLAMICO - MT016309B
FRANCISCO ARMANDO DE FIGUEIRÊDO MELO - AC002812
MELISSA ANDREA LINS PELIZ - GO019366
CARLOS FREDERICO BRAGA MARTINS - DF048750
LUDIANA CARLA BRAGA FAÇANHA - CE016003
FERNANDO ALVES FILGUEIRAS DA SILVA - SC026054B
MÁRCIA DOS ANJOS MANOEL - RS106381
MARCELO DE SÁ MENDES - DF043889

INTERES.: ASSOCIACAO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS - ASSEM - *"AMICUS CURIAE"*

ADVOGADO: PAULO SILAS XIMENES NAMORATO - SP100270

INTERES.: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - *"AMICUS CURIAE"*

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. REEXAME NECESSÁRIO. CABIMENTO. PRECEDENTES. APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO VIGENTE QUANDO DA PROLAÇÃO DA SENTENÇA. TEORIA DO ISOLAMENTO DOS ATOS PROCESSUAIS. DOUTRINA E JURISPRUDÊNCIA. RECURSO PROVIDO.

1. É cabível o reexame necessário na ação civil pública por improbidade administrativa, seja porque incidente o art. 475 do Código de Processo Civil de 1973, seja por aplicação analógica do art. 19 da Lei 4.717/1965 às sentenças extintivas ou de improcedência. Precedentes.

2. Sucessão legislativa. Entrada em vigor da Lei 14.230/2021. Expresso afastamento da figura da remessa obrigatória no corpo da Lei 8.429/1992. Inaplicabilidade ao caso concreto.

3. É eminentemente processual a questão ligada ao cabimento ou não do reexame necessário. Aplicação da teoria do isolamento dos atos processuais. O regime de impugnação das decisões judiciais é aquele vigente quando da publicação da decisão recorrida, isolando-se, assim, os atos considerados perfeitamente realizados sob a égide de uma determinada legislação processual.

4. A sentença que extingue o processo sem resolução de mérito, ou julga improcedentes os pedidos antes das alterações processuais trazidas pela Lei 14.230/2021 está, pois, submetida ao regime até então vigorante no microssistema das ações coletivas de proteção aos direitos e interesses difusos, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Cabimento do reexame necessário.

5. Recurso especial provido.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, com fundamento na alínea *a* e *c* do inciso III do art. 105 da Constituição Federal, contra o acórdão que não conheceu do reexame necessário da sentença que havia julgado improcedentes os pedidos formulados em ação civil pública por improbidade administrativa, assim ementado (fls. 134/138):

> AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA NÃO SUJEITA AO DUPLO GRAU OBRIGATÓRIO. INOCORRÊNCIA DAS HIPÓTESES PREVISTAS NO ART. 475 DO CPC. REMESSA OFICIAL NÃO CONHECIDA.
>
> I- A Lei 8.429/1992 não contém norma expressa a respeito do reexame necessário da sentença, em ações de improbidade administrativa, o mesmo ocorrendo com a Lei 7.437/1985, pelo que a existência de remessa de ofício da sentença regula-se, na espécie, pelo art. 475 do CPC. Precedentes do TRF/1a Região.
>
> II- Não é possível identificar, no caso em tela, a ocorrência de qualquer das hipóteses, previstas no art. 475 do CPC, que autorize a remessa oficial da sentença, que indeferiu a inicial.
>
> III - Remessa oficial não conhecida.

Opostos embargos de declaração, eles foram rejeitados (fls. 153/157). Em suas razões recursais, a parte recorrente sustentou, além do dissídio jurisprudencial, a violação dos arts. 535, II, 165 e 485, II, do Código de Processo Civil (CPC) de 1973 e 19 da Lei 4.717/1965. Disse ser omisso o aresto acerca da existência de um microssistema de Tutela Coletiva e Proteção aos Direitos e Interesses Difusos e da aplicação ao caso do art. 19 da Lei da Ação Popular. Afirmou, por outro lado, que no âmbito de ação civil pública de improbidade administrativa havia remessa oficial com base no art. 19 da Lei da Ação Popular (LAP), aplicável ao microssistema de proteção aos direitos e interesses difusos.

Não houve contrarrazões (fl. 210).

O recurso foi admitido na origem (fl. 211/212).

Em 19/3/2015, a Presidência desta Corte não conheceu do recurso especial (fl. 221).

Interposto agravo regimental, retratou-se e determinou a distribuição do recurso.

O Ministério Público Federal opinou pelo provimento do recurso especial (fls. 244/248).

Em 6/2/2017, o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho negou seguimento ao recurso (fls. 250/254), sobrevindo a sua reconsideração de modo a submeter a discussão à técnica de julgamento dos recursos repetitivos (fl. 269).

A Primeira Seção afetou-o ao rito dos recursos repetitivos (RISTJ, art. 257- C) e suspendeu a tramitação de processos em todo território nacional (fls. 277/284).

Em sessão de 22/9/2021, o então relator, Ministro Manoel Erhardt, apresentou voto no sentido de dar provimento ao recurso; o julgamento foi suspenso diante de pedido de vista (fls. 468/469).

Em 24/2/2022, foi acolhida questão de ordem pela Primeira Seção, devolvendo-se os autos ao relator para a análise da potencial incidência da Lei 14.230/2021 no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa julgada no presente recurso especial repetitivo.

Em 19/12/2022, os autos vieram a mim atribuídos.

Em 26/4/2023, submeti nova questão de ordem à Primeira Seção, que foi acolhida para cancelar a afetação do Tema 1.042 e atribuir o feito, novamente, à Primeira Turma.

É o relatório.

VOTO

O inconformismo da parte recorrente não se enquadra nas hipóteses de cabimento dos embargos de declaração, previstas no art. 1.022 do Código de Processo Civil (CPC). Não há na decisão embargada vícios de omissão, contradição, obscuridade ou erro material, não se prestando os aclaratórios para o fim de rediscutir os aspectos jurídicos anteriormente debatidos.

O acórdão examinou a questão relativa ao cabimento do reexame necessário, afastando-o à luz das normas que entendeu pertinentes e mediante fundamento claro e suficiente, razão por que inexiste omissão, contradição, obscuridade ou erro material na decisão embargada.

Ademais, no mérito, razão assiste ao recorrente, podendo ser mesmo superada a eventual ausência de expressa menção ao art. 19 da Lei 4.717/1965, na forma do art. 1.025 do CPC.

Esta Corte Superior pacificou sua orientação acerca do cabimento do reexame necessário na ação civil pública por improbidade administrativa diante da improcedência dos pedidos a partir do julgamento dos EREsp 1.220.667/MG, cuja ementa tem a seguinte redação:

> PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME NECESSÁRIO. CABIMENTO. APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, DO ART. 19 DA LEI 4.717/1965. É FIRME O ENTENDIMENTO NO STJ DE QUE O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DEVE SER APLICADO SUBSIDIARIAMENTE À LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRECEDENTES. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA PROVIDOS.
>
> 1. Verifica-se que, no acórdão embargado, a Primeira Turma decidiu que não há falar em aplicação subsidiária do art. 19 da Lei 4.717/65, mormente por ser o reexame necessário instrumento de exceção no sistema processual.
>
> 2. Já o v. acórdão paradigma da Segunda Turma decidiu admitir o reexame necessário na Ação de Improbidade.
>
> 3. A jurisprudência do STJ se firmou no sentido de que o Código de Processo Civil deve ser aplicado subsidiariamente à Lei de Improbidade Administrativa. Nesse sentido: REsp 1.217.554/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 22/8/2013, e REsp 1.098.669/GO, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 12/11/2010.
>
> 4. *Portanto, é cabível o reexame necessário na Ação de Improbidade Administrativa, nos termos do artigo 475 do CPC/1973. Nessa linha:*

> *REsp 1556576/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 31/5/2016.*
>
> *5. Ademais, por "aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65, as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário" (REsp 1.108.542/SC, Rel. Ministro Castro Meira, j. 19.5.2009, DJe 29.5.2009). Nesse sentido: AgRg no REsp 1219033/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 25/04/2011.*
>
> 6. Ressalta-se, que não se desconhece que há decisões em sentido contrário. A propósito: REsp 1115586/DF, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 22/08/2016, e REsp 1220667/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 20/10/2014.
>
> 7. Diante do exposto, dou provimento aos Embargos de Divergência para que prevaleça a tese do v. acórdão paradigma de que é cabível o reexame necessário na Ação de Improbidade Administrativa, nos termos do artigo 475 do CPC/1973, e determino o retorno dos autos para o Tribunal de origem a fim de prosseguir no julgamento. (EREsp n. 1.220.667/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 24/5/2017, DJe de 30/6/2017 – sem destaque no original)

Os julgados que se seguiram mantiveram atual aquela orientação:

> PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO RESCISÓRIA. VIA ELEITA ADEQUADA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N. 211/STJ. ENTENDIMENTO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA N. 83/STJ.
>
> I - Trata-se de ação rescisória objetivando a desconstituição do acórdão proferido pela 13ª Câmara Cível no Processo n. 1.0471.03.012281- 9/009. No Tribunal *a quo*, a ação foi julgada improcedente.
>
> II - Quanto à matéria constante nos arts. 10 e 496 do CPC/15, verificasse que o Tribunal *a quo*, em nenhum momento, abordou as questões referidas nos dispositivos legais, mesmo após a oposição de embargos de declaração apontando a suposta omissão. Nesse contexto, incide, na hipótese, a Súmula n. 211/STJ, que assim dispõe: "Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal *a quo*."
>
> III - Gize-se, por oportuno, que a falta de exame de questão constante de normativo legal apontado pelo recorrente nos

embargos de declaração não caracteriza, por si só, omissão quando a questão é afastada de maneira fundamentada pelo Tribunal *a quo*, ou ainda, não é abordada pelo Sodalício, e o recorrente, em ambas as situações, não demonstra, de forma analítica e detalhada, a relevância do exame da questão apresentada para o deslinde final da causa.

IV - *O acórdão recorrido encontra-se em consonância com a jurisprudência desta Corte Superior, a qual é firme no sentido de que as sentenças de improcedência de pedidos formulados em ação civil pública por ato de improbidade administrativa sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário, seja por aplicação subsidiária do Código de Processo Civil (art. 475 do CPC/1973), seja pela aplicação analógica do Lei da Ação Popular (art. 19 da Lei n. 4.717/65).* Nesse mesmo sentido. AgInt no REsp 1612579/RR, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/04/2020, DJe 04/05/2020; (AgInt no REsp 1817056/ES, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/10/2019, DJe 20/11/2019; REsp 1733729/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/11/2018, DJe 17/12/2018.

V - Dessa forma, aplica-se, à espécie, o enunciado da Súmula n. 83/STJ: "Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida." Ressalte-se que o teor do referido enunciado aplica-se, inclusive, aos recursos especiais interpostos com fundamento na alínea a do permissivo constitucional.

VI - Agravo interno improvido. (AgInt no AREsp n. 1.541.937/MG, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 17/5/2022, DJe de 20/5/2022 – sem destaque no original)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. REMESSA NECESSÁRIA. INAPLICABILIDADE.

1. O Plenário do STJ decidiu que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2).

2. De acordo com precedente da 1ª Seção, as sentenças de improcedência de pedidos formulados em ação civil pública por ato de improbidade administrativa sujeitam-se indistintamente ao

reexame necessário, seja por aplicação subsidiária do Código de Processo Civil (art. 475 do CPC/1973), seja pela aplicação analógica do Lei da Ação Popular (art. 19 da Lei n. 4.717/65). Nesse sentido: EREsp 1.220.667/MG, Relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 30/6/2017.

3. Questão recentemente submetida a julgamento na sistemática dos recursos repetitivos (Tema n. 1.042 do STJ).

4. *In casu*, a sentença que examinou a ação de improbidade administrativa foi de procedência, não sendo o caso de sobrestar o julgamento (diante da afetação do tema) nem de submetê-la ao reexame necessário, pois eventual irresignação da parte autora no tocante aos limites da condenação imposta ao agente ímprobo deveria ter sido deduzida por meio do recurso cabível.

5. Agravo interno desprovido. (AgInt no REsp n. 1.612.579/RR, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 28/4/2020, DJe de 4/5/2020 – sem destaque no original)

PROCESSO CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME NECESSÁRIO. CABIMENTO.

1. Trata-se de agravo interno interposto pelo SINDICATO DOS PROFISSIONAIS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, contra decisão que deu provimento ao recurso especial, para estabelecer o entendimento de que as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário.

2. Por aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei n. 4.717/1965, as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário. Nesse sentido: EREsp 1.220.667/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 30/6/2017.

3. Agravo interno não provido. (AgInt no REsp n. 1.817.056/ES, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 22/10/2019, DJe de 20/11/2019 – sem destaque no original)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REMESSA NECESSÁRIA. CABIMENTO. APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ART. 19 DA LEI 4.717/1965.

> *1. A Primeira Seção do STJ firmou entendimento no sentido de que é cabível a Remessa Necessária em Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa.*
>
> 2. Recurso Especial provido. (REsp n. 1.799.618/SC, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 21/5/2019, DJe de 30/5/2019 – sem destaque no original)

A Lei de Improbidade Administrativa busca preservar valores caros à coletividade, punindo os atos de agentes que venham a obter proveito pessoal ilícito, causar desfalque aos cofres públicos ou violar os princípios da administração pública.

A moralidade administrativa e o patrimônio público são objeto de resguardo, seja na Lei de Improbidade Administrativa seja na Lei da Ação Popular, justificando-se o diálogo entre elas e, assim, a aplicação analógica do art. 19 da Lei 4.717/1965 às ações de improbidade administrativa.

Essa noção fica bem evidente na doutrina de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

> É de ressaltar que a sentença de improcedência, quando proposta a demanda pelo ente de direito público lesado, reclama a incidência do art. 475 do CPC, sujeitando-se ao duplo grau obrigatório de jurisdição. O mesmo ocorrerá quando proposta a ação pelo Ministério Público ou pelas associações, incidindo, agora, a regra do art. 19 da Lei da Ação Popular, uma vez que, por agirem os legitimados em defesa do patrimônio público, é possível entender que a sentença, na hipótese, foi proferida "contra" a União, o Estado ou o Município, mesmo que tais entes tenham contestado o pedido inicial (art. 17, § 3º, da Lei nº 8.429/92 c.c. art. 6º, § 3º, da Lei nº 4.717/65 (*in* Improbidade Administrativa. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2. ed. 2004. p. 858).

Portanto, é cabível o reexame necessário na ação civil pública por improbidade administrativa, seja porque incidente o art. 475 do CPC/1973 seja por aplicação analógica do art. 19 da Lei 4.717/1965 às sentenças extintivas ou de improcedência.

Considerando a entrada em vigor da Lei 14.230/2021, é necessário analisar a sua eventual retroatividade, tendo em vista o expresso afastamento da figura da remessa obrigatória no corpo da Lei 8.429/1992.

A questão do cabimento de reexame necessário é eminentemente processual.

No âmbito doutrinário são propostas teorias para orientar quais fatos processuais são regulados pela lei nova: "*unidade processual: o processo é regido, por inteiro, unicamente por uma das leis; fases processuais, em que uma das leis disciplina*

totalmente uma determinada fase; e isolamento dos atos processuais , em que cada ato é considerado separadamente, para se perquirir sobre a aplicação de uma das leis" (*in* Curso de Direito Processual Civil Moderno. José Miguel Garcia Medina. Thomson Reuters Brasil. 2000. p. RB-1.3).

De modo preponderante, o CPC de 1973 e o CPC de 2015 aplicaram a última teoria, a do isolamento dos atos, que, ademais, em tudo consona com a hipótese dos autos.

Esta é a lição de Luiz Guilherme Marinoni, ainda nos idos de 2013, comentando o art. 1.211 do CPC/1973:

> A exata compreensão da distinção entre efeito imediato e efeito retroativo da legislação leva à necessidade de isolamento dos atos processuais a fim de que se saiba se a aplicação da legislação nova importa efeito imediato ou efeito retroativo. A observação ganha em importância a propósito da aplicação da lei nova a situações pendentes. O que interessa é saber se do ato processual advém ou não direito para qualquer dos participantes do processo. Vale dizer: releva saber se há ou não direito adquirido processual. Nesse caso, a lei nova tem de respeitar a eficácia do ato processual já praticado. O exemplo clássico encontra-se no direito recursal. A lei do recurso é a lei do dia em que se tornou recorrível a decisão. A abertura de prazo recursal dá lugar a uma situação jurídica pendente: aguarda-se a interposição ou não do recurso. O recorrente tem direito à observação do direito vigente à época da abertura do prazo recursal. Fora daí há ofensa a direito processual adquirido e efeito retroativo da legislação. (Código de Processo Civil, Luiz Guilherme Marinoni, Daniel Mitidiero, Revista dos Tribunais: 2013, Comentado artigo por artigo, art. 1.211)

É importante ressaltar a redação dos arts. 1.211 do CPC/1973 e 14 do CPC/2015 e, ainda, a do art. 24 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB):

> CPC/1973:
>
> Art. 1.211. Este Código regerá o processo civil em todo o território brasileiro. Ao entrar em vigor, suas disposições aplicar-se-ão desde logo aos processos pendentes.

> CPC/2015:
>
> Art. 14. 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.
>
> LINDB:
>
> Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.
>
> Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

O regime de impugnação das decisões judiciais é aquele vigente quando da publicação da decisão recorrida, isolando-se, assim, os atos considerados perfeitamente realizados sob a égide de uma determinada legislação processual.

Tal teoria orientou esta Corte Superior na edição dos enunciados administrativos propostos quando da entrada em vigor do novo Código de Processo Civil, basta ver o enunciado de número 2: "*Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça*."

No sentido da aplicação da teoria do isolamento, esta Corte tem assim se manifestado:

> PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. SOBRESTAMENTO. REJEIÇÃO. JULGAMENTO MONOCRÁTICO. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA ADSTRIÇÃO. VIOLAÇÃO. INEXISTÊNCIA. PREQUESTIONAMENTO FICTO. RECONHECIMENTO. OFENSA A DISPOSITIVOS DO CPC/1973. DEFICIÊNCIA RECURSAL. AUSÊNCIA. LEGITIMIDADE ATIVA. PRECLUSÃO *PRO JUDICATO*. RECONHECIMENTO.
>
> [...]

8. Este Tribunal, com respaldo no art. 14 do CPC/2015, tem prestigiado a chamada "teoria do isolamento dos atos processuais", com fundamento no princípio geral do *tempus regit actum*, como critério orientador de direito intertemporal, de modo que a nova lei processual tem incidência imediata sobre os feitos ainda em curso, mas não pode retroagir para alcançar os atos processuais praticados e as situações consolidadas sob a égide do regime anterior, como no caso presente (AgInt no AREsp 989.414/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/03/2017, DJe 13/03/2017).

9. *In casu*, o julgamento do recurso (agravo de instrumento), iniciado sob o manto do diploma revogado, foi ultimado quando já em vigor o CPC/2015, devido ao pedido de vista, de modo que, tendo a Corte de origem se baseado em preceitos da lei revogada (arts. 471 e 473 do CPC/1973) para decidir, a parte recorrente teve que mencionar tais dispositivos no recurso especial, o que em nada impede o processamento do apelo nobre.

10. Se um órgão jurisdicional superior decide sobre uma das condições da ação, a matéria não pode ser reapreciada por órgão inferior de modo diverso, sob pena de violar a preclusão hierárquica.

11. No caso sub examine, empresas consorciadas litigaram com a ITAIPU, sendo que um dos consórcios (CIEM) subcontratou outro para a prestação dos serviços de transportes (CITE) e, nada obstante a renúncia/desistência manifestada pelo consórcio subcontratante (Consórcio CIEM), a Segunda Seção do TRF da 4ª Região reconheceu a legitimidade ativa do consorciado subcontratado, ora agravado (Consórcio CITE), de maneira que não poderia tal questão ser diferentemente decidida pelo Órgão Turmário do Regional, após a baixa dos autos ao primeiro grau, porquanto abrigada sob o manto da preclusão *pro judicato*.

12. Agravo interno desprovido. (AgInt no REsp n. 1.650.256/RS, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 3/4/2018, DJe de 9/5/2018)

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. DIREITO INTERTEMPORAL. IMPUGNAÇÃO AO VALOR DA CAUSA. DECISÃO INTERLOCUTÓRIA PROFERIDA SOB A ÉGIDE DO CPC DE 1973. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS NA VIGÊNCIA DO CPC DE 2015. CABIMENTO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

1. *Na forma da jurisprudência que se consolidou no Superior Tribunal de Justiça ao examinar hipótese restritiva de cabimento de recurso criada pela Lei n. 10.352, de 26 de dezembro de 2001, a lei que rege o recurso cabível é aquela vigente na data da decisão que se pretende impugnar,* não interferindo nisso o fato de uma das partes opor embargos de declaração que venham a ser rejeitados sob nova lei que altere hipótese de cabimento antes prevista.

2. Outrossim, se acolhidos os embargos com efeitos infringentes, mediante alteração substancial da decisão embargada, o recurso cabível, em razão do efeito substitutivo, será aquele previsto na legislação vigente no momento da prolação da decisão que julgar os aclaratórios.

3. Votos-vista convergentes da Ministra Nancy Andrighi e do Ministro João Otávio de Noronha, com acréscimo de fundamentação.

4. Na espécie, o acórdão recorrido concluiu pelo cabimento de agravo de instrumento com base no CPC de 1973, assentando que "tanto o incidente de impugnação ao valor da causa como a sentença que o resolveu ocorreram sob a égide do CPC de 1973, quando este previa a interposição do incidente no seu art. 261".

5. Desse modo, considerando que os arts. 261 c/c 522 do CPC de 1973 previam o cabimento de agravo de instrumento, ressoa irrelevante, à luz da jurisprudência desta Corte Superior, o fato de os embargos de declaração opostos contra a decisão que rejeitou a impugnação terem sido rejeitados sem efeitos infringentes na vigência do CPC de 2015, não sendo, pois, aplicável a nova regra processual que prevê a irresignação por meio de apelação.

6. Recurso especial conhecido e não provido. (REsp n. 1.847.798/RJ, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, relator para acórdão Ministro Luis Felipe Salomão, Corte Especial, julgado em 15/3/2023, DJe de 18/4/2023 – sem destaque no original)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RECURSO NÃO CONHECIDO, POR DESERÇÃO. PREPARO. AUSÊNCIA. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DO PREPARO, NO ATO DA INTERPOSIÇÃO DO RECURSO. INTIMAÇÃO PARA REGULARIZAÇÃO. NÃO ATENDIMENTO. SÚMULA 187/STJ. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/2015.

II. Na forma da jurisprudência, "tanto o CPC/1973 (art. 1.211) quanto o CPC/2015 (art. 1.046, 'caput') adotaram, com fundamento no princípio geral do 'tempus regit actum', a chamada 'teoria do isolamento dos atos processuais' como critério de orientação de direito intertemporal, de maneira que nada obstante a lei processual nova incida sobre os feitos ainda em curso, não poderá retroagir para alcançar os atos processuais praticados sob a égide do regime anterior, mas apenas sobre aqueles que daí em diante advierem. Nesse sentido, a definição sobre qual regime jurídico será aplicado depende do momento em que o respectivo ato processual é praticado" (STJ, AgInt no REsp 1.611.681/AL, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 27/10/2016).

III. Assim, a lei a reger o recurso cabível e a forma de sua interposição é aquela vigente à data da publicação da decisão impugnada, ocasião em que o sucumbente tem a ciência exata dos fundamentos do provimento jurisdicional que pretende combater. Portanto, considerando que o recorrente teve ciência do acórdão vergastado em 09/10/2020 e a alteração legislativa introduzida pela Lei 14.230/2021 ocorreu em 25/10/2021, não é possível aplicar, *in casu*, a atual redação do art. 23-B da Lei 8.429/92.

[...]

VI. Agravo interno improvido. (AgInt no AREsp n. 2.272.535/PB, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 29/5/2023, DJe de 1º/6/2023 – sem destaque no original)

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AUSÊNCIA. CERCEAMENTO DE DEFESA. PERSUASÃO RACIONAL. MENÇÃO EXPRESSA À DESNECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVA. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO PRÉVIO DE DEFESA. RECEBIMENTO DA INICIAL ANTES DO ADVENTO DA MEDIDA PROVISÓRIA 2.225/45/2001. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO *TEMPUS REGIT ACTUM*. PREJUÍZO NÃO DEMONSTRADO. INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS.

1. Não ocorre contrariedade aos arts. 458 e 535, II, do CPC, quando o Tribunal de origem decide fundamentadamente todas as questões postas ao seu exame, assim como não se confundem decisão contrária aos interesses da parte e inexistência de prestação jurisdicional.

2. A alegação de que violado o direito de defesa ante o indeferimento de prova pericial incide no óbice da Súmula 7/STJ,

> pois cabe apenas às instâncias ordinárias analisar a conveniência e necessidade de produção probatória.
>
> 3. Tratando-se o recebimento da inicial de ato processual já consolidado no presente feito quando do advento da referida Medida Provisória 2.245/2001, tem-se por inviabilizada a aplicação do aludido normativo à espécie.
>
> *4. O Direito Processual Civil orienta-se pela regra do isolamento dos atos processuais, segundo o qual a lei nova é aplicada aos atos pendentes, mas não aos já praticados, nos termos do art. 1.211 do CPC (princípio do tempus regit actum).*
>
> 5. Recurso especial a que se nega provimento. (REsp n. 1.002.366/SP, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 1/4/2014, DJe de 24/4/2014 – sem destaque no original)

Assim, a sentença que extingue o processo sem resolução de mérito, ou julga improcedentes os pedidos, e que tenha sido publicada antes das alterações processuais trazidas pela Lei 14.230/2021 está submetida ao regime até então vigorante no microssistema das ações coletivas de proteção aos direitos e interesses difusos, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, sendo, por isso, cabível o reexame necessário.

Na hipótese dos autos, a decisão que julgou improcedentes os pedidos (reconhecendo a prescrição) foi prolatada ainda nos idos de 2012, incidindo, analogicamente, o art. 19 da Lei 4.717/1965, razão por que é cabível o reexame necessário.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial, determinando que o órgão julgador proceda ao reexame necessário como entender de direito.

É o voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2014/0318589-5
PROCESSO ELETRÔNICO

REsp 1.502.635 / PI
Números Origem: 00079784220104014000 79784220104014000
PAUTA: 12/12/2023
JULGADO: 12/12/2023

Relator
Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Secretária
Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO: MARIA DO ESPÍRITO SANTO BRINGEL COELHO
ADVOGADO: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M
INTERES.: MUNICÍPIO DE URUÇUÍ
ADVOGADO: BRUNO FERREIRA CORREIA LIMA - PI003767
INTERES.: UNIÃO
INTERES.: UNIDADES DA FEDERAÇÃO - *"AMICUS CURIAE"*
REPR. POR: COLÉGIO NACIONAL DE PROCURADORES GERAIS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORES: ERFEN JOSÉ RIBEIRO SANTOS - ES004150
VANESSA SARAIVA DE ABREU - MG064559
SÉRGIO AUGUSTO SANTANA SILVA - PE015836
LUIZ PAULO ROMANO - DF014303
DANIELA ALLAM GIACOMET - DF014740
RICARDO ANTÔNIO REZENDE DE JESUS - DF017303
MÁRCIA MARIA MACÊDO FRANCO - PI002802
MIRELLA MARQUES TRIGO DE LOUREIRO - DF014646
DAVI MACHADO EVANGELISTA - DF018081
FREDERICO CEZAR ABINADER DUTRA - DF018487
RICARDO DE LIMA SÉLLOS - MA008386
ANDRE LUIS SANTOS MEIRA - DF025297

ULISSES SCHWARZ VIANA - DF030991
EDER LUIZ GUARNIERI - RO000398B
JORGE HAROLDO MARTINS - PR056169
TANUS SALIM - RS080325
LUCAS SCHWINDEN DALLAMICO - MT016309B
FRANCISCO ARMANDO DE FIGUEIRÊDO MELO - AC002812
MELISSA ANDREA LINS PELIZ - GO019366
CARLOS FREDERICO BRAGA MARTINS - DF048750
LUDIANA CARLA BRAGA FAÇANHA - CE016003
FERNANDO ALVES FILGUEIRAS DA SILVA - SC026054B
MÁRCIA DOS ANJOS MANOEL - RS106381
MARCELO DE SÁ MENDES - DF043889

INTERES.: ASSOCIACAO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS - ASSEM - *"AMICUS CURIAE"*

ADVOGADO: PAULO SILAS XIMENES NAMORATO - SP100270

INTERES.: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - *"AMICUS CURIAE"*

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2014/0318589-5

PROCESSO ELETRÔNICO

REsp 1.502.635 / PI

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO – Atos Administrativos - Improbidade Administrativa

SUSTENTAÇÃO ORAL

Assistiram ao julgamento o Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS, pela parte: RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e a Dra. LAURA FERNANDES DE LIMA LIRA, pela parte: INTERES.: UNIÃO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.